



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO

GOVERNANÇA DE SERVIÇOS NA
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA
DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS
PÚBLICOS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

KARLA BENTO DE CARVALHO

Brasília - DF

2024

**GOVERNANÇA DE SERVIÇOS NA
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA DOS
CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Karla Bento de Carvalho
Orientador: Dr. Fernando de Barros Filgueiras

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C3311g Carvalho, Karla Bento de

Governança de serviços na administração federal: a experiência dos conselhos de usuários de serviços públicos / Karla Bento de Carvalho. -- Brasília: Enap, 2024.

227 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

1. Serviço público. 2. Governança de serviços públicos. 3. Participação social. 4. Usuários de serviços públicos. I. Título. II. Filgueiras, Fernando de Barros orient.

CDD 352.63

KARLA BENTO DE CARVALHO

**GOVERNANÇA DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO
FEDERAL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS
DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 01 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti - ENAP

Profa. Dra. Christiana Soares de Freitas - UnB

BRASÍLIA

2024

Dedico este trabalho a todos que contribuíram e me apoiaram ao longo do árduo caminho percorrido desde o sonho de ingressar no Mestrado à conclusão desta jornada de muito aprendizado, e muito especialmente:

À Dona Clésia, minha mãe, uma grande guerreira, que assim como eu foi mãe-trabalhadora-estudante, e que me ensinou a lutar pelos meus sonhos;

Ao meu companheiro Hernani, por seu amor, cuidado e apoio em todos os momentos;

Ao meu querido filho João Miguel, que sempre me inspira a seguir adiante!

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Linhas de ação Lei 13.460/2017.....	106
Quadro 2 - Tipos de órgãos com enquetes realizadas 2023.....	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Órgãos com mais consultas realizadas	136
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Órgãos com conselheiros	127
Gráfico 2 - Órgãos com conselheiros 2023	128
Gráfico 3 - Criação de enquetes.....	131
Gráfico 4 - Órgãos com conselheiros – abril 2023	132
Gráfico 5 - Órgãos com conselheiros – junho 2023	132
Gráfico 6 - Órgãos com enquetes realizadas abril – junho 2023	132
Gráfico 7- Tipo de órgão x número de enquetes (educação).....	133
Gráfico 8 - Tipo de órgão x número de enquetes (ministérios).....	134
Gráfico 9 - Engajamento dos órgãos – enquetes de consultas públicas.....	135
Gráfico 10 - Engajamento dos órgãos na realização de enquetes de consultas	137
Gráfico 11 - Serviços públicos x serviços com consultas.....	140

RESUMO

Os serviços públicos constituem uma importante ferramenta para garantir o acesso a direitos fundamentais, especialmente em contextos de grande desigualdade social, como é o caso do Brasil. Partindo dessa premissa, a presente dissertação aborda a temática dos serviços sob diferentes perspectivas teóricas, como o Direito, a Administração e a Ciência Política, além de se deter em aspectos relacionados à governança administrativa e à cocriação e coprodução de serviços. O trabalho insere a discussão no cenário brasileiro, por meio da análise do processo de reforma e redemocratização do Estado empreendida a partir da promulgação da Constituição de 1988, com especial foco no processo de institucionalização da participação social, seja pela criação de novas instâncias participativas, seja pela adoção de modelos gerenciais voltados para entender e atender as necessidades do cidadão. Tomando como referência a Lei 13.470/2017, conhecida como Código dos Usuários de Serviços e seu respectivo arranjo normativo, analisam-se os novos instrumentos de participação social criados pela referida legislação e as diferenças com relação a outros modelos de participação. Por fim, a dissertação apresenta estudo de caso sobre o processo de implantação dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos na esfera federal, a partir de 2021, empreendendo para isso levantamento e análise quantitativa e qualitativa de dados, visando a evidenciar as características e os impactos dessa nova forma de participação no contexto mais amplo da governança de serviços públicos da Administração, a identificar lacunas e desafios para a coprodução e cocriação de serviços no Estado brasileiro, além de apresentar propostas a sua superação.

PALAVRAS-CHAVE: Serviços públicos; Participação social; Conselhos de Usuários de Serviços Públicos; Governança de serviços.

ABSTRACT

Public services are an important tool to guarantee access to fundamental rights, especially in contexts of great social inequality, as is the case in Brazil. Based on this premise, this dissertation addresses the theme of services from different theoretical perspectives, such as Law, Administration and Political Science, in addition to focusing on aspects related to administrative governance and the co-creation and co-production of services. The work inserts the discussion in the Brazilian scenario, through the analysis of the process of reform and redemocratization of the State undertaken since the promulgation of the 1988 Constitution, with special focus on the process of institutionalization of social participation, either through the creation of new participatory instances, or by adopting management models aimed at understanding and meeting the needs of citizens. Taking the Law nº 13.470/2017, known as Services Users Code and its respective normative arrangement as a reference, the new instruments of social participation created by said legislation and the differences in relation to other models of participation are analyzed. Finally, the dissertation presents a case study on the implementation process of the Public Services User Councils at the federal level, starting in 2021, undertaking a survey and quantitative and qualitative data analysis, aiming to highlight the characteristics and impacts of this new form of participation in the broader context of the governance of public services by the Administration, to identify gaps and challenges for the co-production and co-creation of services in the Brazilian State, in addition to presenting proposals for overcoming them.

KEYWORDS: Public services; Social participation; Public Services User Councils; Service governance.

“É a redistribuição do poder que permite que os cidadãos carentes, hoje excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os pobres se unem para determinar como as informações são compartilhadas, metas e políticas são definidas, recursos tributários são alocados, programas são operados e benefícios como contratos e patrocínio são distribuídos. Em suma, é o meio pelo qual eles podem induzir uma reforma social significativa que lhes permita compartilhar os benefícios da sociedade afluyente”.

[...]

“Citizen Participation is Citizen Power”

A ladder of citizen participation. Sherry R. Arnstein, 1969.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA.....	14
1.1.1 Serviços públicos e participação social.....	14
1.1.2 Marcos institucionais da gestão administrativa e participação social	16
1.1.2.1 Arranjo normativo da Lei 13.460/2017.....	16
1.1.2.2 Outros temas na agenda institucional da governança democrática	24
1.1.3 Papeis, atores e desafios na governança de serviços públicos	27
1.1.4 Problematização e perguntas da pesquisa	30
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	31
1.2.1 Objetivo Geral.....	31
1.2.2 Objetivos Específicos.....	31
1.3 Metodologia	32
2 REFERENCIAL TEÓRICO	35
2.1 apresentação	35
2.2. Considerações sobre a noção e definição de serviços públicos	36
2.2.1 Modelos de Estado x modelos de gestão e serviços públicos	36
2.2.2.1 Modelos de gestão no Estado brasileiro.....	41
2.2.2 Diferentes olhares sobre o termo serviços	43
2.2.3 Questões relacionadas ao conceito de serviço público.....	45
2.2.4 Crise e principais elementos para construção da noção de serviço público	49
2.2.5 Aproximação a uma definição de serviço público	50
2.3 Os serviços no contexto das políticas públicas	51
2.3.1 Da concepção do serviço ao atendimento ao cidadão	51
2.4 Governança e coordenação de políticas públicas.....	52
2.4.1 Governança de organizações.....	52
2.5 O desafio da coordenação de políticas públicas.....	61
2.6 Arranjos institucionais de implementação de políticas públicas.....	67

2.7 Participação social e serviços públicos	69
2.8 Cocriação e coprodução de valor público	69
2.9 Coprodução e cocriação de valor no setor privado e público	71
2.10 Uma visão sobre a cocriação e coprodução no contexto das organizações públicas	78
3 SERVIÇOS PÚBLICOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PÓS- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	87
3.1 Apresentação.....	87
3.2 Reformas do Estado e redemocratização: os caminhos da construção da participação social no Brasil.....	87
3.2.1 Crise, reformas e reestruturação do Estado.....	87
3.2.1.1 Reforma gerencial.....	89
3.2.2 Redemocratização e reformas no Brasil.....	91
3.2.3 Reforma democrática e participação social.....	93
3.3 A institucionalização da participação social nas políticas públicas	94
3.3.1 Instituições participativas de 1ª geração	96
3.3.2 Instituições participativas de 2ª geração	100
3.4 Lei 13.460/2017 - Participação social por meio da avaliação de serviços	102
3.4.1 Origem e regulamentação da Lei 13.460/2017	102
3.4.2 Principais linhas de atuação relacionadas à participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos	106
3.4.2.1 A Carta de Serviços ao Cidadão/Usuário no contexto da avaliação de serviços	107
3.4.2.2 Ouvidorias.....	109
3.5 Os Conselho de usuários de serviços públicos e a participação social por meio da avaliação de serviços	111
4 ESTUDO DE CASO SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E DO CENÁRIO DE IMPLANTAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL	112
4.1 Apresentação.....	112
4.1.1 Fontes e metodologia para análise dos dados.....	114
4.2 Entendendo a concepção e a jornada para a criação de conselhos de usuários.....	115

4.3 Jornada dos voluntários/conselheiros.....	123
4.4 Avaliação de serviços por meio dos Conselhos de Usuários: uma análise quantitativa do cenário atual.....	125
4.4.1 Uma análise do Eixo “Órgãos com conselheiros”	127
4.4.2 Refletindo sobre o Eixo “Órgãos com enquetes de consulta”	130
4.4.3 Considerações sobre o Eixo “Enquetes de consulta versus engajamento de conselheiros”.....	134
4.5 Avaliando a adesão aos conselhos de usuários de serviços	135
4.5.1 Engajamento dos órgãos na elaboração de enquetes de consulta.....	135
4.5.2 Engajamento dos usuários na resposta às enquetes de consulta.....	136
4.6 Algumas notas sobre o número de serviços avaliados	139
4.7. Arranjo institucional e modelo de governança de serviços dos Conselhos de Usuários de Serviços.....	141
4.7.1 Arranjo institucional dos Conselhos de usuários de serviços	141
5 DISCUSSÃO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	147
5.1 Algumas ponderações teóricas.....	147
5.2 Principais conclusões com relação ao Estudo de Caso	151
5.3 Algumas recomendações.....	155
6 BIBLIOGRAFIA	156
7 ANEXOS	168

1 INTRODUÇÃO

Em termos gerais, a prestação de serviços por parte do Estado é vista, no Brasil, como um processo burocrático, demorado e de baixa qualidade. Como apontam Negri e Modelski (2021, p. 250), “[o] cidadão sofre cotidianamente com um emaranhado de rotinas, processos, formulários e principalmente pela falta de informação, acesso ou conhecimento da máquina pública e suas engrenagens”.

O Estado brasileiro vem endereçando essas questões por meio da adoção de uma série de políticas e ações visando a facilitar o acesso dos usuários aos serviços prestados pelos órgãos governamentais, ampliar a participação social, bem como melhorar a qualidade do atendimento ao público.

Com o constante avanço tecnológico que caracteriza o mundo contemporâneo, em que a internet figura como o meio mais utilizado de disseminação de informações, conectividade e relacionamento entre os diferentes segmentos da sociedade, a demanda por transparência, disponibilidade e agilidade no acesso aos serviços prestados pelo Estado exige ações efetivas tanto das instituições públicas como privadas.

O modelo de gestão gerencial tem sido a principal referência para a modernização e o aperfeiçoamento da gestão administrativa no Brasil, centrado em fundamentos como o controle por resultados, flexibilização, *accountability*, transparência, eficiência e orientação para o cidadão. Nesse sentido, considerando a relevância que a participação social passa a exercer no contexto da governança democrática, instaurada com a Constituição de 1988, cabe questionar quais os principais avanços e desafios a enfrentar no que diz respeito à incorporação, nas práticas e processos de trabalho das organizações, da cocriação e coprodução no desenho e melhoria dos serviços públicos oferecidos pelo Estado brasileiro.

Assim, a presente pesquisa se propõe a empreender discussão teórica e normativa sobre os serviços públicos, tomando como referência os principais marcos conceituais, legais e as estratégias de governo relacionados a essa temática, com o objetivo de abordar questões afetas à relação entre serviços públicos e estruturação do Estado, processo decisório e agenda governamental, gestão administrativa, governança de serviços, participação social e melhoria da qualidade de serviços públicos no Brasil.

A reflexão construída em torno do tema está organizada em três capítulos, sendo o Capítulo 2 – Referencial Teórico, destinado a apresentar a fundamentação teórica que norteia o trabalho, com foco na discussão acerca de conceitos como serviços públicos, governança, coordenação e arranjos institucionais de políticas públicas, coprodução e cocriação de serviços, entre outras discussões teóricas relevantes para se compreender o contexto mais amplo em que se insere a temática dos serviços públicos.

O Capítulo 3, intitulado “Serviços públicos e participação social no Brasil pós-Constituição Federal de 1988”, traz a discussão para o contexto brasileiro, com foco no processo de reforma democrática do Estado instaurada a partir da Constituição de 1988, com iniciativas visando à desburocratização e ampliação da participação social. O capítulo analisa o impacto das reformas para a provisão de serviços públicos, trata sobre as instâncias participativas de 1ª geração, como as experiências de orçamento participativo, conselhos gestores e de políticas públicas, e outros, introduzindo, por fim, os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, categorizado como instância participativa de 2ª geração.

Por fim, o Capítulo 4 - Estudo de caso sobre os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos e do cenário de implantação no Governo Federal, dedica-se a explorar diferentes aspectos relacionados aos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, desde a metodologia de criação dos conselhos e de avaliação de serviços por meio da Plataforma Virtual de Avaliação de Serviços Públicos aos resultados obtidos até o momento atual. A partir dos dados e informações apresentados, que visam a compor um retrato de momento acerca do estágio atual de implantação dos conselhos no âmbito da Administração Federal, o estudo de caso se propõe a possibilitar reflexões acerca dos arranjos institucionais, mecanismos de coordenação e modelo de governança dos serviços públicos no Brasil, além de apontar possíveis caminhos para as lacunas e desafios identificados.

No Capítulo 5 – Conclusões, retomamos os principais questionamentos propostos e as respectivas conclusões, além de apontar sugestões e temas para futuros desdobramentos da pesquisa realizada.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA

1.1.1 Serviços públicos e participação social

Para Dinorá Grotti, “Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel. É o plano da escolha política, que pode ser fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico” (GROTTI, 2003, p. 87). Desta forma, o tipo de atendimento oferecido à população por meio de serviços públicos passa pela discussão sobre o papel desempenhado pelo Estado no que diz respeito à promoção do desenvolvimento social e econômico e da garantia da qualidade de vida de uma determinada sociedade.

Além desse aspecto, a provisão dos serviços públicos envolve o debate sobre a importância de se conciliar o atendimento das demandas da população com o desenvolvimento das capacidades estatais necessárias para o desempenho dessas funções e a busca pela eficiência e boa governança dos recursos envolvidos nesse processo. A relação entre

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, define governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Como destacado por Peters (2018):

Para um governo ser bem-sucedido é necessário que tenha legitimidade. Ou seja, ele exige que os cidadãos aceitem que os arranjos institucionais são apropriados para eles e que essas instituições farão o que é certo na maior parte do tempo. Assim, quanto mais legitimidade tiver, maior é o seu espaço para agir. Pode-se governar por curtos períodos de tempo sem legitimidade por meio de medidas coercitivas, mas isso é caro – e provavelmente reduzirá ainda mais a legitimidade.

Portanto, um dos problemas gerados pela inobservância de boas práticas de governança – e, talvez, o principal deles – é o da perda de confiança da sociedade nas instituições (PETERS, 2018, p. 21). Assim, na realidade cotidiana, as limitações por parte do Estado para atender as necessidades da população e ajudá-la a enfrentar os problemas que a afligem influenciam diretamente a relação da sociedade com o poder público, podendo minar a credibilidade dos governos e colocar em xeque as estruturas sociais e as instituições.

Tal fenômeno se torna especialmente relevante considerando que, como decorrência dos processos de democratização e conquista de liberdades, torna-se possível aos cidadãos se posicionarem de forma crítica, contestando o poder público e exigindo mudanças no âmbito da gestão e dos regimes políticos (NORRIS, 2011, apud FILGUEIRAS, 2018, p. 7). Sendo que, em determinados contextos, essas fragilidades se apresentam de forma mais aguda. Como apontam Meneguello e Del Porto:

Especialmente em cenários de democracia recente, déficits de confiança política podem gerar suspeição e ceticismo em relação às instituições, o que prejudica a governança democrática e pode comprometer a disposição dos cidadãos de se submeterem voluntariamente a ações de coordenação e cooperação social regulamentadas pelo Estado (MENEGUELLO e DEL PORTO 2021, p. 85).

Filgueiras (2018), ao tratar sobre o sentido da governança democrática, argumenta que o foco central do debate sobre governança está voltado para a relação estabelecida entre Estado e sociedade no plano da gestão pública, com o fim de estabelecer mecanismos que ampliem a qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político em que a administração opere (FILGUEIRAS, 2018, p. 7).

A resposta às crises de confiança em relação às instituições é apresentada de forma diferente, em cada momento histórico e sociedade, a partir das realidades particulares de cada país. Em termos gerais, no entanto, ao longo das décadas mais recentes identifica-se no mundo ocidental a tendência pela reformulação das concepções teóricas que norteiam a atuação do Estado a fim de privilegiar medidas visando a promover a participação social, a transparência e *accountability* no que diz respeito à gestão da coisa pública, como formas de buscar uma maior aproximação entre Estado e sociedade.

Essas medidas fazem parte dos esforços para o aperfeiçoamento da governança pública, uma vez que, segundo aponta Peters (2018), “Um dos problemas gerados pela inobservância de boas práticas de governança – e, talvez, o principal deles – é o da perda de confiança da sociedade na instituição”, sendo portanto necessário “[...] garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos” (PETERS, 2018, p. 21).

A ilustração abaixo busca expressar a relação entre os diferentes elementos que serão explorados no presente estudo com vistas ao desdobramento do problema, em sua perspectiva teórica, normativa e de concretização prática:



Imagem 1 – Contextualização do problema. Fonte: Elaboração própria

A partir dessas reflexões iniciais, e tendo como foco o cenário da Administração Pública no Brasil pós-Constituição Federal de 1988, o presente estudo pretende apreender o contexto mais amplo em que se insere a participação social na governança de serviços públicos no cenário atual, buscando identificar e compreender os principais desafios para que seja efetivamente implementada e produza os resultados dela esperados.

1.1.2 Marcos institucionais da gestão administrativa e participação social

1.1.2.1 Arranjo normativo da Lei 13.460/2017

De acordo com Bresser-Pereira (2001), em termos históricos, são reconhecidas três fases no processo de construção do Estado e da administração pública brasileiros, sendo elas o modelo patrimonialista; o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencialista. Apesar de se tratar de uma categorização consagrada, para melhor compreender a complexidade do contexto nacional é importante considerar a ressalva feita por Filgueiras, segundo o qual:

Reconhecemos que esta história apresenta três tipos ideais de organização do Estado no Brasil, o qual serve como orientação normativa e cognitiva de compreensão da construção histórica da organização pública. Mas, como tipos ideais, eles compreendem um aspecto cognitivo, fazendo com que a realidade represente mais o cruzamento complexo das características dos três modelos do que propriamente uma construção rígida e sequencial, tal como apresentada (FILGUEIRAS, 2018, p. 72).

Nessa trajetória, os primeiros ímpetus de modernização do Estado brasileiro remontam ao século XX, tendo como foco a “[...] busca dos elementos de racionalização e transformação cultural, capazes de balizar um projeto de formação da ordem pública, conforme os ditames do capitalismo e do desenvolvimento” (FILGUEIRAS, 2018, p. 73).

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, é considerada a primeira iniciativa de cunho modernizante no País e materializa o ideal de modelo burocrático e weberiano de organização do Estado que se buscava estabelecer, em que o aprimoramento da eficiência do serviço público figurava como o principal objetivo a ser alcançado.

A edição do Decreto-Lei nº 200, em 1967, no contexto da Ditadura Militar, busca dar prosseguimento ao projeto de modernização e superação da herança patrimonialista, com medidas que buscaram diminuir o formalismo do serviço civil, bem como rever procedimentos com o fim de facilitar, descentralizar e organizar melhor o planejamento governamental, bem como criar controles administrativos (FILGUEIRAS, 2018). Para Bresser-Pereira (1996, p. 7), além de se tratar de uma tentativa de superação da rigidez burocrática, a reforma iniciada pelo referido Decreto pode ser considerada um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

A partir de 1985, diante dos desgastes do modelo estabelecido com o Decreto-Lei e com o início da Nova República, surge um novo ciclo de mudanças voltadas para promover a modernização do Estado brasileiro. Essas reformas vêm em resposta a uma grave crise, manifestada em múltiplas esferas: uma crise fiscal, no modo de intervenção estatal, na forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, também, no âmbito político (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 8).

Por contingências históricas e até mesmo diante da complexidade dos problemas a serem endereçados, o enfrentamento aos diferentes aspectos da crise do Estado não se apresentou de forma equilibrada, nem em um mesmo momento:

A resposta à crise política foi a primeira: em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição. Já em relação aos outros três aspectos — a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção e a crescente ineficiência do aparelho estatal — o novo regime instalado no País em 1985 pouco ajudou. Pelo contrário, em um primeiro momento agravaram-se os problemas, constituindo-se em um caso clássico de resposta voltada para trás. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em

relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30 (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 4)¹.

Em vista desse contexto extremamente complexo, a Constituição de 1988 representou um importante marco para a superação do legado autoritário e para a reformulação da organização política e administrativa do Estado brasileiro. Com um capítulo reservado para o tema da gestão, a Carta firmou o compromisso de reforma do serviço civil, além de afirmar o reconhecimento e a universalização da meritocracia e da participação cidadã (ABRUCIO, 2007, apud FILGUEIRAS, 2018). O texto constitucional segue norteando a atuação do Estado com relação à gestão administrativa, ainda que vários de seus dispositivos tenham sido objeto de emendas e revisões posteriores.



Imagem 2 – Marcos normativos relacionados ao tema serviços públicos e participação social. Fonte: Confeção própria

O cenário de crises sobrepostas vivido no País nos anos 1980, que veio a se agravar ainda mais durante os primeiros governos da Nova República, já nos anos 1990, confluía para uma das mais importantes transformações no Estado brasileiro. Como afirma Filgueiras (2018, p. 74): “Nesse contexto histórico, ocorreu profunda crítica do aparelho burocrático brasileiro, de modo que essa crítica impulsionou um contexto de reforma da administração movida pelo apelo gerencial”, levando o modelo gerencial a ser adotado como horizonte de mudança no país.

¹ Bresser-Pereira (1996, 1999, 2021) e Filgueiras (2018), para citar alguns, discutem extensamente os aspectos da profunda crise vivenciada no período da transição democrática, assim como as repercussões na gestão administrativa e política do país e as soluções propostas para a sua superação.

Assim, a Reforma Gerencial, realizada em 1995, que segue a linha da escola do New Public Management, apresenta-se como um outro importante marco institucional da gestão administrativa recente, por meio da qual se buscou tanto superar as graves crises que fustigavam o País como dar prosseguimento aos esforços de modernização do Estado brasileiro implementados em décadas anteriores.

Balizada pelos princípios da Nova Gestão Pública, “A reforma administrativa conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) em 1995 procurou redefinir os setores de atuação estatal, reforçando a ideia de democratização do Estado e de mecanismos de gestão configurados em torno da adoção de modelos de administração privada para o setor público” (FILGUEIRAS, 2018, p. 75), segundo a qual o cidadão era visto com um cliente de serviços executados pelo Estado.

O caminho percorrido desde então tem sido marcado por inúmeras reformas e medidas de cunho normativo e administrativo, e não sem desafios e resistências vem apresentando ganhos e resultados importantes para a melhoria e a modernização da gestão pública brasileira. Ao longo desse percurso a gestão empreendedora e da cultura de resultados no setor público continua sendo utilizada como estratégia de recomposição da capacidade gerencial do Estado, conforme será explorado no Capítulo 3 do presente trabalho.

A trajetória da temática da participação, por sua vez, também se apresenta de forma complexa no cenário brasileiro. Afinal, como ensina Ximenes (2021, p.13), “A história política e constitucional brasileira é permeada por períodos democráticos e de ditadura. Essa oscilação acarretou uma experiência limitada de pleno exercício de direitos nas três vertentes: individuais, políticas e sociais, sem a linearidade vivida na Europa [...]”.

Desta forma, a promulgação daquela que veio a ser conhecida como a Constituição Cidadã foi, em vários aspectos, um divisor de águas no Brasil, possibilitando que os mais diversos segmentos sociais passassem a se perceber como sujeitos de direitos e a se mobilizar para cobrar do Estado o atendimento de demandas antes reprimidas, entre as quais o acesso a direitos, a ampliação e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população e a institucionalização da participação na Administração.

O contexto do surgimento da Constituição Federal de 1988 demonstra um forte apelo popular por cidadania e limitação aos desmandos do Estado no período anterior. “Portanto, o texto constitucional de 1988 e seu caráter dirigente e/ou programático, que não apenas representa a estrutura do Estado, como também um programa para o futuro, justificando o debate sobre questões sociais no Brasil” (XIMENES, 2021, p. 22).

Nesse sentido, a retomada da ordem democrática no País, que veio a culminar no processo constituinte responsável pela elaboração da Constituição de 1988, ocorre como resultado de um longo período de mobilização social, entre as décadas de 1970 e 1980, durante o qual:

[...] o país viu nascer partidos com perfis e propostas inéditas, novas organizações representativas (como a União das Nações Indígenas, o Movimento Negro Unificado, o Grupo Tortura Nunca Mais etc.) e o florescimento de projetos políticos, muitos dos quais forjados nas trocas entre intelectuais, militantes e profissionais especializados, tendo alguns deles, inclusive, servido de base às deliberações acerca do texto constitucional (RIBEIRO, 2020, p. 132).

Entre os temas da mobilização pela constitucionalização de direitos, alguns já vinham sendo debatidos fora do ambiente institucional e chegaram ao processo constituinte amadurecidos, como é o caso do direito social à saúde, e em proporções diversas, os direitos indígenas (SANTANA, 2010; ASCENSO, 2019) e quilombolas, os direitos culturais (MAGNO, 2014), os direitos urbanos (NUNES, 1990; NABACK, 2019) e o direito ambiental (CIRNE, 2016), entre outros direitos e garantias previstos de forma inédita na Constituição de 1988 (RIBEIRO, 2020, p. 132).

Como parte do processo de transformação social inerente ao período da transição democrática, a temática da participação social foi também ganhando cada vez mais corpo na sociedade brasileira. Segundo Marilena Chauí (1990), o debate público nesse contexto constituinte, em um sentido mais amplo, demonstra que as lutas sociais se voltavam à temática da cidadania como parte de uma reivindicação democrática maior, refletida nessa demanda por um “direito à própria cidadania”, em outras palavras, uma espécie de afirmação de um direito a ter direitos. Assim, a autora caracteriza essa cidadania como uma cidadania ativa, em que:

A cidadania ativa é a que é capaz de fazer o salto do interesse ao direito, que é capaz portanto de colocar no social a existência de um sujeito novo, de um sujeito que se caracteriza pela sua autopoção como sujeito de direitos, que cria esses direitos e no movimento da criação desses direitos exige que eles sejam declarados e cuja declaração abra o reconhecimento recíproco. O espaço da cidadania ativa, portanto, é o da criação dos direitos, da garantia desses direitos e da intervenção, da participação direta no espaço da decisão política (CHAUI, 1990, RIBEIRO, 2020, p. 132).

Consoante o que propõe a autora, observa-se a postura ativa dos movimentos sociais no processo de elaboração do novo texto da Carta Magna, tendo a reivindicação por maior participação popular sido encaminhada à Assembleia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular presente no Regimento Interno Constituinte, formalizado em um manifesto contendo mais de quatrocentas mil assinaturas. Como resultado do que,

[...] a Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local (ROCHA, 2008, p. 135).

Assim, o texto constitucional, além de declarar, em seu art. 1º, Inciso II, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, que tem entre seus fundamentos a cidadania, estabelece um conjunto de mecanismos necessários ao seu exercício, o qual, com relação à gestão pública, institui, em seu Art. 37, §3º, o que denomina *direito à participação*, a ser regulamentado através de lei².

Muito embora tenha se conferido relevância ao tema, com a sua inclusão no texto constitucional, este retorna à pauta legislativa apenas 10 anos depois, por meio da Emenda Constitucional 19, de 1998, que altera o dispositivo constitucional de forma a introduzir comando relativo à elaboração de lei voltada para disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta³.

Apesar da previsão contida no artigo 27 da referida Emenda, no sentido de que a lei de defesa do usuário de serviços públicos fosse publicada em 120 dias, apenas 1 ano depois é apresentado o Projeto de Lei nº 439/1999, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário dos serviços públicos prestados pela administração direta, indireta e delegada da União. Proposta esta que, entre outros dispositivos, prevê a participação dos usuários na fiscalização da execução e avaliação dos serviços e a criação das então chamadas Ouvidorias de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (SCHIER & BERTOTTI, 2011, p. 115).

² Art.37, §3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”.

³ Além disso, a EC regula especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; 111 - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (MENEZES, 1998, p. 43)

Protocolado em 1999, o projeto veio a ser aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no ano de 2002, recebendo o número de Projeto de Lei nº 6.953 de 2002 (BRASIL, 2002). Entretanto, a sua tramitação ainda transcorreria por mais alguns anos no âmbito do Congresso, tendo o projeto permanecido arquivado entre 2007 e 2013, período durante o qual se registrou a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), importante conquista em termos da transparência e participação social, mas que ainda não atendia a demanda da sociedade com relação a este tema.

Em vista da demora do poder Legislativo em dar o devido tratamento ao tema, outras discussões buscavam atender a demanda da sociedade prevista no texto constitucional. Entre elas, a formação de jurisprudência acerca da regulação do direito dos usuários pelo Código de Defesa do Consumidor passou a gerar debates sobre a aplicabilidade ou não dessas normas no âmbito do direito administrativo (SCHIER & BERTOTTI, 2011, p. 117).

Na linha da defesa de um regramento específico para os direitos dos usuários de serviços, alguns juristas, como Menezes (1999), opinavam no sentido de que o comando constitucional referente ao direito de participação do usuário na administração poderia ser tão importante quanto o Código de Defesa do Consumidor, e que a previsão na Emenda Constitucional seria pela elaboração de uma *Lei de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos*:

Na minha avaliação, este comando constitucional pode ter um efeito tão poderoso quanto o Código de Defesa do Consumidor. Na verdade, trata-se de elaborar uma Lei de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos. Como todos sabemos, o Código de Defesa do Consumidor alcançou uma tal dimensão que hoje, na lição de mestres como Ruy Rosado de Aguiar e Sérgio Cavalieri, a sua presença social é mais importante do que a do próprio Código Civil. E isso porque cuida diretamente de direitos da cidadania, tão pouco valorizados, até a edição do Código, no que se refere ao povo consumidor. Ora, o que se poderá dizer de uma lei garantindo ao usuário do serviço público direito de representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública? É evidente que está nas mãos do Congresso Nacional uma responsabilidade maior, à medida que a Constituição criou um mecanismo de controle da qualidade do serviço público. E o Congresso Nacional dispõe do prazo de cento e vinte dias para elaborar a lei de defesa do usuário de serviços públicos, a teor do art. 27 da Emenda (MENEZES, 1999. p. 43).

A controvérsia começou a ser resolvida a partir da intervenção do Supremo Tribunal Federal, que em resposta à ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO nº 24), interposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em 2013, determinou aos Presidentes da Câmara e do Senado, bem como à Presidência da República, a adoção das providências para que a análise do Projeto de Lei n. 6.953/2002 e sua conversão em lei ocorressem no prazo máximo de 120 dias. Requerendo, ainda, que o STF confirmasse a

aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor (CDC) aos usuários de serviços públicos enquanto não editada a lei específica (BRASIL, 2013).

Por fim, reconheceu-se a ocorrência de inatividade legislativa, a relevância da temática para a sociedade e a necessidade de se contar com uma lei específica para tratar do tema, conforme estabelecido pelo Artigo 27 da EC nº 19, constituindo a omissão em inconstitucionalidade por parte do legislador (SCHIER & BERTOTTI, 2011, p. 117). Em vista da urgência do tema, foi fixado o prazo de 120 dias para edição de lei tratando do tema, entretanto, apenas 4 anos depois, em 29 de junho de 2017, veio finalmente a ser publicada a Lei 13.460, que passou a ser conhecida como o Código de Defesa do Usuário de Serviço Público.

Entre os seus dispositivos, a Lei estabelece normas básicas sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, assim como direitos e deveres dos usuários e manifestações cabíveis para a defesa dos seus direitos; define atribuições e objetivos das ouvidorias; atribui aos conselhos de usuários o papel de instrumento para a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e avaliação de serviços e, por fim, determina que os órgãos e entidades públicos realizem a avaliação dos serviços prestados.

A partir da Lei 13.460/2017, um amplo arranjo normativo passa a tomar forma, regulamentando e dando concretude a diferentes linhas de atuação relacionadas à temática dos serviços públicos numa perspectiva mais ampla.

Integrando esse ecossistema normativo, a referida Lei é regulamentada, no âmbito do Poder Executivo federal, pelo Decreto nº 9.492, de 2018, posteriormente alterado pelo Decreto nº 10.228/2020, que, entre outros assuntos, institui a Carta de Serviços ao Usuário e estabelece a obrigatoriedade de que cada um dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal crie um ou mais conselhos de usuários de serviços públicos, correspondentes aos serviços previstos na Carta de Serviços ao Usuário (BRASIL, 2020, Art. 24-C).

Fazem parte do arranjo normativo da Lei 13.460/2013, ainda, a Portaria CGU nº 581/2021, que detalha os procedimentos a serem adotados por parte das ouvidorias com relação à Carta de Serviços e Conselhos de Usuários, e a Portaria SGD/ME nº 548/2022, a qual se debruça sobre os procedimentos relativos à avaliação de serviços digitais, que será tratada no Capítulo 3. Além disso, vários outros regramentos se relacionam ao tema, como aqueles referentes ao acesso à informação, transparência, *accountability*, governo digital, e outros, conforme será tratado a seguir.

Como será detalhado ao se realizar o estudo de caso dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, uma das proposições apresentadas no presente trabalho é no sentido de que, a partir do arranjo normativo da Lei 13.460/2017, é construído um modelo de governança dos serviços públicos para a Administração, consolidado na metodologia de implantação dos Conselhos proposta pela CGU, que será detalhada no Capítulo 4.

1.1.2.2 Outros temas na agenda institucional da governança democrática

Para além dos marcos institucionais diretamente decorrentes da Lei 13.460/2017, outros temas relacionados aos serviços públicos também passaram por um processo de transformações no mesmo período em que o Código de Usuários de Serviços era discutido e incorporado à Administração brasileira.

No contexto da governança democrática, como afirma Cruz (2021), a transparência passa a se consolidar como um direito fundamental, cujo cerne objetiva aproximar os entes públicos dos cidadãos à medida que a efetividade da transparência ocorre com maior propriedade. Nessa mesma linha, “A necessidade de tornar visíveis as relações entre administração e cidadãos é decorrência do Estado de Direito, e nessa máxima se inspira o artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de que ‘a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração’” (CRUZ, 2021, p. 111).

Em vista disso, observa-se que, enquanto tramitava a Lei 13.460, que veio finalmente a ser aprovada em 2017, a sociedade se mobilizava em torno de temas como a transparência, a *accountability* e o acesso à informação, bem como por formas mais estruturadas de participação nas políticas e decisões do Estado.

Um dos principais resultados desse movimento foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano 2000, que tem como objetivo regulamentar a gestão fiscal, as responsabilidades e o uso de recursos financeiros dos poderes e dos entes públicos, bem como os integrantes da Administração Indireta. Fundamentada nos princípios de planejamento, transparência e participação popular (PLATT NETO et al., 2007, apud MACIEL et al., 2020), a aprovação da LRF, para além dos objetivos ligados essencialmente à questão fiscal, dialoga diretamente com a provisão de serviços públicos, afinal:

O funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade é responsabilidade do Estado e necessitam de recursos financeiros para sua realização, os quais são adquiridos por meio de diversas fontes de arrecadação e utilizados no atendimento dessas necessidades coletivas, concluindo assim o círculo financeiro que liga a sociedade e o Estado (Pereira, 2018). As prioridades de atendimento das reivindicações da sociedade são estabelecidas por meio do orçamento público, onde a administração pública realiza o planejamento de suas atividades com base nos recursos financeiros que são arrecadados (Backes e Matsubara, 2017, apud MACIEL et al., 2020, p. 3).

Integram o arranjo normativo da LRF a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, e a Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009⁴, que também abordam a temática da transparência e incentivam a participação popular e o acompanhamento da sociedade nos temas que dizem respeito à governança e o controle dos recursos orçamentários e financeiros do Estado brasileiro.

Outro importante avanço obtido no decurso da tramitação do Código dos Usuários de Serviços Públicos foi a sanção da Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527, de 18/11/2011, e que entra em vigor efetivamente em 16/05/2012. O normativo, também considerado um pilar para a transparência pública e o controle social no Brasil, dá cumprimento à previsão constitucional segundo a qual é assegurado aos cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse, relacionando-se aos princípios da publicidade e da eficiência.

Assim como a própria Lei 13.460/2017, a LAI surge como resultado da pressão social e de órgãos da estrutura do Estado, entre os quais a Controladoria-Geral da União (CGU), envolvendo até mesmo de entidades internacionais, qual seja, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenou o Brasil no caso da assim conhecida Guerrilha do Araguaia, dando com isso impulso à discussão em torno da necessidade de se regulamentar o acesso à informação no país.

Tanto a LRF como a LAI exercem a função precípua de consolidar políticas de transparência governamental e estabelecer procedimentos e regras específicas para possibilitar o direito de acesso às informações públicas por parte da sociedade, e que se torna cada vez mais possível com a utilização dos meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias da informação.

⁴ A qual “Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Além desses dois normativos, outro movimento de grande importância no contexto histórico dos anos 1980 e início dos anos 2000, em que se dá a tramitação da Lei 13.460/2017, é o crescimento das formas de organização da sociedade civil, que se constituem um dos elementos mais importantes da redemocratização do País.

A propósito dessa questão, Gohn (2006), considera que a partir dos anos 1990 a participação passa a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. Para a autora, “A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis” (GOHN, 2006, p. 7), o que tem clara ressonância com princípio geral da Constituição de 1988, voltado ao exercício da cidadania, via democracia participativa.

Em termos gerais, a demanda de diferentes segmentos volta-se para garantir mecanismos de participação da sociedade organizada no interior do Estado, que possibilite aos cidadãos contribuir para tornar as políticas mais transparentes e mais adequadas aos interesses dos setores afetados pelas decisões governamentais, fiscalizar as ações da burocracia estatal e imprimir uma lógica mais democrática às decisões. Trata-se, portanto, de democratizar os processos de decisão e garantir a eficácia dos resultados, ou seja, das decisões políticas (SCHEVISBISKI, 2007).

Para Avritzer, dois fenômenos marcam a realidade política no Brasil no contexto democrático: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas (AVRITZER, 2006, 2012). Associações comunitárias e associações profissionais; Organizações Não Governamentais (ONGs); experiências de orçamentos participativos; conselhos gestores de políticas e conferências de políticas públicas são alguns dos exemplos de novas modalidades de participação e representação surgidas desde os anos 1980 e disseminadas ao longo dos anos 1990 e 2000.

Considerando esse cenário, um importante ponto para o qual gostaríamos de chamar atenção nesse estudo é o fato de que, apesar de a Constituição Federal definir direitos mais amplos⁵, é com a Lei 13.460/2013 que tais direitos ganham concretude, por meio da dinâmica dos serviços. Desta forma, a importância da referida Lei reside, acima de tudo, nesse papel de consolidação de diferentes temáticas e complementação a outras políticas, como por exemplo na área da transparência pública e da participação social.

Entretanto, e apesar dos avanços inegáveis, ainda há um longo caminho a percorrer, especialmente no que diz respeito à efetividade desse arranjo em promover melhorias reais na qualidade dos serviços públicos, à medida que se identificam problemas de implementação em função de uma série de políticas que emergem no contexto atual. Entender os atores que atuam nesse processo é essencial para compreendermos os desafios da governança dos serviços públicos no governo federal e as possíveis soluções para a sua superação.

1.1.3 Papeis, atores e desafios na governança de serviços públicos

Conforme aponta Peters (2018), o setor público é um conjunto complexo de organizações e programas, que mantém interações também complexas com o setor privado. Normalmente, a estrutura adotada pelo governo leva os programas a estarem isolados uns dos outros, constituindo um grande desafio conseguir com que trabalhem em uníssono, em prol dos cidadãos. “No entanto, para que o setor público trabalhe efetivamente, é preciso dar mais atenção à coerência da ação pública e à garantia de que os cidadãos recebam bons programas sem sobreposições e sem lacunas” (PETERS, 2018, p. 24).

As dificuldades de coordenação e até mesmo de coerência nas políticas governamentais são um problema reconhecido pela literatura:

Como nos lembra Peters (2004), os cidadãos e a comunidade de negócios precisam ir de agência a agência para ter acesso aos benefícios aos quais têm direito. Além do mais, muitos programas governamentais são contraditórios e outros podem ter lacunas que deixam de prover serviços aos quais os cidadãos têm direito. Peters (2004) e Bouckaert e outros (2010) creditam às falhas de coordenação parte dessas dificuldades (SOUZA, 2018, p. 16).

⁵ Conforme estabelecido no Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”.

Assim, considerando a governança pública como tudo o que uma instituição faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade (PETERS, 2018, p. 16), é fundamental que a coordenação e a coerência entre os papéis exercidos pelos diferentes atores ou mesmo entre políticas diversas que incidem sobre uma mesma temática sejam devidamente previstos, evitando problemas que, se não devidamente sanados, podem vir a se constituir barreiras à boa governança dessa política.

Ao se observar o modelo de governança de serviços estabelecido pela Lei 13.460/2013 e o respectivo arranjo que o regulamenta, verifica-se que, além de enumerar as entidades da administração às quais se aplicam os dispositivos do Código do Usuário de Serviços, a Lei 13.460/2017 atribui competências, de forma direta, a um ente específico com relação à promoção da participação dos usuários nos serviços públicos, enquanto o outro é endereçado de forma indireta.

De acordo com o art. 13 da Lei 13.460/2017, as ouvidorias possuem, entre outras atribuições precípua definidas em regulamentos específicos, a de promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; de acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; e de propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços.

As ouvidorias integram o Sistema de Ouvidorias da União (SisOuv), que é coordenado pela Controladoria-Geral da União. Como parte de suas competências, atuam na coordenação do processo de elaboração das cartas de serviços de usuários dos órgãos da Administração, assim como na criação dos Conselhos de Usuários de Serviços, destinados a atuar na avaliação e melhoria da qualidade dos serviços públicos (BRASIL, 2017).

O Capítulo VI da Lei, que trata sobre a avaliação continuada dos serviços públicos, estabelece, em seu art. 23, que os órgãos e entidades públicos por ela abrangidos deverão avaliar os serviços prestados, em diferentes aspectos, enumerados no texto legal. Além de definir a periodicidade com que a avaliação deverá ser realizada, a Lei trata sobre a publicação dos resultados e a criação de ranking de serviços. Em seu art. 24, por sua vez, prevê que “Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários”.

Desta forma, a Lei indiretamente estabelece competências para a área responsável pela governança digital do governo, atualmente sob a responsabilidade do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, mais especificamente a Secretaria de Governo Digital (SGD). Além de ser órgão responsável pelo portal gov.br, que centraliza todos os serviços oferecidos pelos órgãos do governo federal, a SGD desenvolve ações relacionadas à avaliação da qualidade desses serviços, conforme a Portaria SGD/ME nº. 548, de 24 de janeiro de 2022 (BRASIL, 2022), que vem a atender a determinação legal de regulamento específico previsto no art. 24.

Esses atores desempenham um papel central, no âmbito do poder Executivo, no que tange à implementação de políticas relacionadas aos serviços públicos, sendo tais políticas em alguns casos interdependentes e até mesmo sobrepostas. Esta sobreposição e interdependência ensejam a necessidade de articulação e coordenação constantes entre estes atores.

Nessa relação, com potencial para colaborações em diferentes níveis, evidenciam-se também algumas zonas cinzentas e lacunas, que resultam na dificuldade no desempenho de algumas funções fundamentais para que a governança e a cocriação de serviços sejam mais efetivas e deixam clara a necessidade de se contar com mecanismos mais eficientes para a coordenação desse arranjo institucional.

Por exemplo, a Lei 13.460/2013 incumbe as unidades de ouvidoria do mapeamento e revisão do desenho dos serviços ao longo do processo de elaboração da Carta de Serviços dos órgãos aos quais se encontram ligadas, cabendo à ouvidoria, além disso, zelar pela qualidade e propor melhorias quanto a esses serviços, a partir da perspectiva dos usuários. Entretanto, não há menção ao papel das unidades gestoras de serviços, da área de gestão estratégica ou de governança de serviços no que diz respeito a essas questões, o que deixa em aberto um ponto fundamental na governança dos serviços. Outra zona cinzenta diz respeito aos mecanismos para a incorporação das melhorias propostas pelos usuários por meio dos canais existentes no âmbito das ouvidorias, e mais especialmente por meio das avaliações realizadas no âmbito dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos.

As sobreposições na governança de serviços se referem à existência de diferentes políticas de avaliação da qualidade dos serviços, uma delas sendo a Avaliação da Satisfação dos Usuários, no âmbito da política de Governo Digital, sob a gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) - e outra os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, encampada pela Controladoria-Geral da União (CGU). Ambas as políticas dividem a atenção dos usuários e das unidades de ouvidoria, que precisam buscar o engajamento e

adequação das unidades gestoras de serviços, ainda que não esteja claro o seu papel nesse processo.

Por fim, a discussão sobre os serviços públicos não pode prescindir de problematizar os mecanismos estabelecidos para a participação dos usuários na governança de serviços públicos e o papel atribuído a eles nesse processo. Afinal, o que se espera deles? Estarão de fato atuando como protagonistas ou são meros coadjuvantes numa política que, em teoria, visa a possibilitar a contribuição ativa da sociedade para a melhoria dos serviços públicos? O quanto já se progrediu e o que ainda falta realizar para que a participação da sociedade seja realmente relevante?

Mais do que encontrar respostas definitivas para esses questionamentos, a proposta do presente trabalho é reunir elementos que possibilitem entender melhor o tema em seus diferentes aspectos e nuances, ainda que isso implique suscitar novas perguntas e temas para estudo e reflexão.

1.1.4 Problematização e perguntas da pesquisa

Os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, criados pela Lei 13.460/2017 e em processo de implantação na Administração Federal a partir de 2021, constituem uma nova forma de participação social nos processos de avaliação e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado. Trata-se de uma iniciativa relativamente recente, mas que vem rapidamente ganhando espaço junto aos órgãos, entidades e usuários de serviços públicos.

Assim, como forma de sintetizar os questionamentos e orientar os estudos empreendidos no presente trabalho, propõe-se, como problema de pesquisa, a seguinte pergunta: *Por que os Conselhos de Usuários de Serviços encontram dificuldades de implementação para a melhoria contínua da governança e qualidade dos serviços públicos prestados pelo governo federal?*

Essa pergunta se desdobra em algumas questões secundárias que emergem a partir da reflexão central:

- Qual o contexto mais amplo - em termos teóricos e normativos - em que se insere a política de avaliação e melhoria de serviços por meio das instâncias participativas previstas na Lei 13.460/2017?

- Como está estruturado o arranjo normativo e institucional dos Conselhos de Usuários de Serviços e qual a sua efetividade?
- Por que o arranjo normativo da Lei 13.460/2017 cria lacunas de governança entre a avaliação e coprodução realizada por cidadãos e políticas efetivas de melhoria da qualidade dos serviços públicos?
- Como os Conselhos de Usuários de Serviços podem contribuir para a melhoria da governança de serviços e da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado brasileiro?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1 Objetivo geral

Esta pesquisa tem como objetivo geral empreender discussão teórica e normativa acerca do paradigma de participação social subjacente ao modelo de governança de serviços públicos adotado pela Administração federal, identificando os principais desafios para a cocriação e coprodução de serviços resultantes do arranjo institucional adotado atualmente no Brasil.

1.2.2 Objetivos específicos

Com vistas a atingir o Objetivo Geral proposto, foram estabelecidos os seguintes Objetivos Específicos:

- Compilar conceitos relevantes para se compreender o contexto em que se inserem os serviços públicos e os principais fatores que influenciam a provisão de serviços públicos à sociedade;

- Apresentar alguns dos principais aspectos do processo de reforma democrática iniciada com a Constituição de 1988 e a institucionalização da participação social, por meio de instâncias participativas;

- Descrever o arranjo normativo e institucional estabelecido pela Lei nº 13.460/2017, visando a identificar as principais linhas de ação e os mecanismos de participação dos usuários voltados para a melhoria da qualidade dos serviços públicos adotados atualmente;

- Realizar estudo de caso sobre os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos e o processo de implantação ora em curso na Administração federal, realizando a descrição do modelo metodológico de implantação, a análise de dados quantitativos referentes ao processo de implementação, e a avaliação crítica do modelo de governança de serviços ora adotado;

- Identificar os principais desafios e apresentar recomendações para a melhor operacionalização do modelo de governança instituído pela legislação vigente.

1.3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da presente pesquisa serão adotados os procedimentos metodológicos caracterizados conforme a seguir:

- Pesquisa qualitativa e quantitativa, visando a buscar uma melhor compreensão acerca dos fenômenos relacionados ao tema de uma perspectiva subjetiva, por intermédio da coleta de dados com caráter descritivo, corroborada por dados qualitativos;

- Pesquisa aplicada, utilizada a fim de gerar conhecimento para aplicação prática e imediata, direcionado à solução de um problema específico, qual seja, o aperfeiçoamento do modelo de governança que dá sustentação à gestão de serviços públicos no Brasil;

- Pesquisa de natureza exploratória e explicativa, fazendo uso de levantamento bibliográfico e documental (normas, relatórios, regulamentos, guias e demais documentos organizacionais produzidos por órgãos que lidam com o tema), consulta a fontes primárias e materiais elaborados por outros pesquisadores e autores da área em estudo.

O Capítulo 4 será dedicado ao estudo de caso dos conselhos enquanto nova instância de participação social, debruçando-se sobre os seguintes aspectos:

- Descrição da metodologia de implantação dos conselhos e avaliação de serviços por meio da plataforma disponibilizada pela CGU;
- Análise, sob a perspectiva quantitativa, com relação ao perfil dos órgãos que aderiram aos conselhos, tipos de serviços federais com conselhos, principais temas das enquetes, engajamento nas consultas e outras;
- Reflexões sobre o arranjo institucional de implementação dos conselhos;
- Considerações sobre a coprodução de serviços por meio dos conselhos de usuários;
- Propostas para aperfeiçoamento da metodologia de implantação dos conselhos.

1.3.1 Fontes e metodologia para análise dos dados

Os principais dados em transparência ativa referentes à implantação dos conselhos de usuários encontram-se disponíveis no Portal de Dados Abertos do Governo Federal⁶, atualizados mensalmente pela Controladoria-Geral da União. Encontram-se ainda em bases disponíveis por meio do Portal gov.br, onde pode ser acessada a relação de serviços <https://www.gov.br/pt-br/servicos> e Cartas de Serviço do Governo Federal, entre outras informações.

Os dados mais relevantes para a presente pesquisa foram sistematizados e compõem o Anexo I deste Trabalho - Sistematização de dados sobre os Conselhos de Usuários de Serviços - 2023, por meio do qual se buscou compilar informações que possibilitem se obter uma visão ampla do cenário atual referente à implantação dos conselhos de usuários no âmbito do governo federal.

A sistematização apresentada evidencia informações sobre aspectos relacionados aos órgãos atualmente engajados na iniciativa de avaliação de serviços por meio dos conselhos de usuários, serviços públicos ofertados por esses órgãos, ações já realizadas e resultados obtidos com relação às consultas públicas. No que tange aos resultados, busca-se trazer elementos que tornem possível vislumbrar o engajamento da sociedade, neste caso representada pelos usuários (reais e potenciais) dos serviços, o que ocorre por meio da participação nas consultas públicas, como será mostrado.

Considerando a proposta da pesquisa, o foco principal é entender a ação institucional necessária para que se venha a cumprir o papel atribuído à Administração no processo de implantação dos conselhos de usuários. Nesse sentido, trata-se de apresentar os principais aspectos do desenho metodológico e jornada do órgão e do usuário, evidenciando as ações e o arranjo institucional para a sua consecução.

A análise foi realizada considerando dados de dois diferentes períodos: i) fev/2021 a abril/2023; ii) período maio/2023 - julho/2023. Dessa forma, será possível propor algumas conclusões, com relação à trajetória de adesão ao formato de conselhos no intervalo dos dois períodos.

⁶ Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/conselho-de-usuarios>.

A metodologia adotada consistiu na consulta, interpretação e sistematização dos dados disponibilizados em transparência ativa não apenas pela CGU, mas em diferentes fontes que tratam do tema, conforme detalhado nas seções do presente capítulo.

Além dos dados disponibilizados em transparência ativa e em consultas à CGU, serão utilizados como referência para o estudo sobre o processo de implantação e o cenário atual dos conselhos de usuários o *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos*, publicado pela CGU em 2019, destinado a orientar os agentes de ouvidoria no processo de avaliação de serviços públicos por meio do Conselho de Usuários de Serviços Públicos.

Outra fonte de consulta para o presente capítulo trata-se do portal Ouvidorias/Conselhos de usuários de serviços públicos, acessível em <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conselhos-de-usuarios>.

As análises estão referenciadas, ainda, em manifestações públicas da CGU a respeito do processo de formulação da metodologia e da metodologia de implantação, direcionadas aos órgãos integrantes do SisOuv e gestores de serviços, que englobam cursos de formação, seminários e outras atividades em que a temática foi abordada. Com esse intuito, realizou-se a transcrição dos referidos eventos, que se encontram disponibilizados na forma do Anexo II.

A partir dos dados levantados, traçou-se um panorama geral do cenário atual dos conselhos no âmbito do Governo Federal, buscando apresentar um retrato de momento do processo de implantação dos conselhos, sob diferentes aspectos e perspectivas, tendo como objetivo responder à pergunta de pesquisa e objetivos propostos para o presente estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 APRESENTAÇÃO

Nas palavras de Aragão (2013), a discussão sobre serviços públicos se refere a um tema multifacetado e dinâmico, que como tal oferece dificuldade para que seja apreendido em um conceito estático. Portanto, para se buscar chegar a uma noção deste termo que de fato contemple a sua complexidade, é necessário tratarmos do assunto sob uma perspectiva inicial mais abrangente, evitando o seu enclausuramento *a priori* em apenas uma concepção (ARAGÃO, 2013, p. 73).

Nessa mesma linha, Grotti apresenta serviço público como sendo um tema polêmico desde a sua origem, cuja discussão leva ao enfrentamento de questões políticas e jurídicas essenciais, relacionadas à definição da função do Estado, à avaliação dos seus limites de atuação e ao âmbito reservado à livre iniciativa dos particulares (GROTTI, 2017, p. 2).

Ambos os autores, assim como Justen (2002), Barcarollo (2003) e Lobo (2009), abordam a discussão a partir da perspectiva da relação entre serviços públicos, Estado e Direito, doutrina que ocupa papel central na definição do modelo de Estado adotada ao longo de diferentes momentos históricos, assim como no que diz respeito à prestação de serviços pelo poder público.

Assim, utilizando a lente do Direito, a construção do referencial teórico do presente trabalho almeja, inicialmente, evidenciar a relação direta entre modelo de Estado e noção de serviços públicos, para isso estabelecendo comparação entre as características do modelo de Estado mínimo e o Estado Social, de forma a lançar as bases das questões que serão tratadas no Capítulo 3, voltado para o contexto brasileiro.

Nesse esforço, abordam-se questões relacionadas ao surgimento e construção do termo serviços públicos ao longo de sua história, apontando aspectos que incidem de forma relevante sobre a compreensão atualmente vigente, para finalmente explicitar a definição que virá a nortear o presente trabalho.

Outra abordagem na qual se apoia a composição do referencial teórico é a da Ciência Política e Gestão Pública, vide autores como Peters (2013; 2018), Osborne et al. (2016), Voorberg et al. (2015), e outros, por meio da qual são explorados conceitos importantes para se pensar os serviços públicos, como o de governança das organizações, coordenação de políticas públicas e arranjos institucionais de implementação de políticas.

Recorre-se, ainda, à literatura que trata sobre participação social, governança colaborativa na gestão pública, cocriação e coprodução de serviços, abordados por autores como Osborne, Radnor e Strokosch (2016), relevantes no intuito de se evidenciar a relação dessas concepções com os serviços públicos, tanto no âmbito teórico como na realidade da Administração brasileira.

O esforço empreendido no presente trabalho se mostra, assim, em reunir conceitos e reflexões que venham a situar os serviços públicos nesse cenário mais amplo, de caráter teórico, mas que também podem ser entendidos no contexto das ações cotidianas desempenhadas pela Administração, sinalizando caminhos para que o protagonismo dos usuários no processo de melhoria da qualidade dos serviços possa efetivamente passar a fazer parte das práticas adotadas no Estado brasileiro.

2.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A NOÇÃO E DEFINIÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

2.2.1 Modelos de Estado x modelos de gestão e serviços públicos

Tomando os modelos de Estado mínimo e de Estado social como referência para refletir sobre o quão diferente pode ser o tratamento dado ao tema serviços públicos a depender da concepção de Estado adotada, vemos que as discrepâncias podem ser profundas.

No modelo de Estado Liberal, também conhecido como Estado mínimo, vigente ao longo dos séculos XIX e XX, a provisão de serviços públicos rege-se pelos princípios de intervenção estatal mínima na economia e na esfera dos particulares. Limitando-se, por consequência, às atividades consideradas como típicas de Estado, quais sejam, a garantia de segurança, liberdade e propriedade, esta última consubstanciada basicamente na atividade de poder de polícia, com a primazia da liberdade de ação individual (BARCAROLLO, 2013, p. 600).

Como destaca Barcarollo, o Estado Liberal de Direito “[...] consistia em um modelo que protegia o mínimo existencial, ou seja, imunizava-se da incidência tributária à parcela mínima para garantir a dignidade humana, muito embora o Estado estivesse despreocupado com a implementação de políticas públicas” (TORRES, 2003, p. 22-23, apud BARCAROLLO, 2003, p. 600).

O Estado Social, por sua vez, nascido como consequência das drásticas transformações na estrutura política e econômica ocorridas como resultado de fatores como a Primeira Guerra Mundial, a crise econômica de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, abraça como referência o ideal de justiça social e o atendimento da demanda premente por políticas voltadas para as necessidades da sociedade.

Portanto, em sua origem, e tomando por base a assim definida “[...] incapacidade do modelo do *laissez faire* de atender, sem a intervenção promocional do Estado, às necessidades de interesse coletivo” (JUSTEN, 2002, p. 14), configurou-se como um modelo que avocava ao poder público a execução de atividades e a prestação de uma ampla gama de serviços, como forma de evitar o total colapso social que parecia iminente em vista do empobrecimento das classes que até então detinham o poder.

A propósito, como aponta Barcarollo (2013, p. 602):

O papel interventivo/promocional do Estado Social encontra suporte nos serviços públicos enquanto instrumentos para a concretização de políticas públicas, disponibilizadas aos cidadãos como fruto das conquistas sociais. Na esteira de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 416), o Estado do Bem-Estar presta-se a garantir “[...] tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político.” [...].

Desta forma, destaca o autor, as políticas públicas características do Estado Social incorporam a necessidade de implementação dos serviços públicos como instrumento para a concretização dos direitos fundamentais sociais, tendo como meta a transformação da sociedade em prol do bem comum.

Disseminado entre os anos 1945 – 1979, o modelo esgotou-se diante das contradições intrínsecas a seus pressupostos, que resultaram no acúmulo de atividades sob a responsabilidade do Estado e por conseguinte em prejuízos para a eficiência e altos custos para a máquina pública naquele momento histórico.

Não à toa, apontam Menezes e Paim (2013), a dinâmica do processo de redefinição da provisão dos serviços públicos tem como ponto de partida as reformas dos Estados capitalistas, iniciadas nos anos 1980, tomando como referência a análise dos problemas fiscais e a crise dos paradigmas dos diferentes modelos de Estado, que não se restringiu ao de Welfare State, mas incluiu também o Estado Keynesiano e o Estado Desenvolvimentista, este último experimentado em países da América Latina, como foi o caso do Brasil.

Um exemplo das transformações sofridas pelos serviços públicos, na esteira das mudanças nos modelos de Estado adotadas a partir dos anos 1980, é visto no caso da Grã-Bretanha, onde a influência do neoliberalismo, iniciada na “Era Thatcher”, em 1979, caracterizou-se pela aplicação de princípios como a adoção de uma política de contração monetária, eliminação do Estado como agente econômico e liberalização do mercado, e em que

[...] o Estado não seria mais o agente executor dos serviços públicos, mas ‘[...] capacitador, facilitador ou mobilizador (*enabler*) de agentes privados ou públicos, os quais participariam de um processo de competição mútua (CCT) e subsequente contratação para a provisão de serviços ao público’ (ALMEIDA, 1994:22, apud MENEZES e PAIM, 2013).

Ou ainda, no caso da França, em que a redefinição da provisão dos serviços públicos, também a partir dos anos 1980, almejava a eficiência da gestão e eficácia da ação governamental, buscando não a construção de um “Estado mínimo”, mas de um Estado “que viesse a cumprir sua missão no pacto de regulação e que também viesse atender as expectativas de formação de um novo tipo de cidadão, visto como um ‘consumidor’” (MENEZES e PAIM, 2013).

Não obstante, apesar do esgotamento do modelo em sua concepção original, em essência, os princípios e diretrizes relacionados ao bem-estar social encontram-se presentes, em maior ou menor medida, nas políticas públicas contemporâneas, disputando espaço com políticas que expressam outras visões sobre o papel que deve ser exercido pelo Estado.

Em meio às transformações desencadeadas pela Revolução Francesa, transcorreram também profundas mudanças no âmbito da Administração Pública e sobre a concepção do que se entendia por serviço público na perspectiva da gestão.

A principal mudança de paradigma no campo da gestão pública foi a disseminação de uma nova concepção de administração do Estado, que veio a ser denominada Administração Pública Burocrática, ou Weberiana. Surgida em finais do século XIX e início do século XX, essa nova visão buscava superar o absolutismo, o patrimonialismo e outras fragilidades do modelo anterior por meio do controle dos atos administrativos, da racionalidade, hierarquia e profissionalismo do poder público.

Como afirma ARAGÃO (1997):

A discussão weberiana do início do século XX, que partiu de uma análise que remonta à história antiga, insere-se em um momento de transformações econômicas, políticas e sociais consolidadas no século XIX. Considera fundamental o movimento de constituição do Estado moderno, em que houve a concentração dos meios de violência e administração e em que o controle da administração deixa de ser pessoal para ser estatal (ARAGÃO, 1997, p. 105).

Saraiva e Capelão apresentam o que podem ser identificadas como as principais características do modelo:

A burocracia, inicialmente sistematizada por Weber (1966) como forma de dominação, baseia-se no conhecimento técnico, que lhe confere caráter racional e a transforma num instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa (Oliveira, 1970). Isto pressupõe uma certa racionalidade, manifestada por meio de regras formais que facilitam a padronização e igualdade no tratamento dos casos, definindo com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição sistemática das atividades a serem executadas, tendo em vista os fins visados (Motta & Pereira, 1980; Etzioni, 1967) [...] (SARAIVA e CAPELÃO, 2000).

Apesar do espaço conquistado, o modelo burocrático clássico enfrentou constantes críticas, por aspectos como a sua rigidez, ineficiência, alto custo financeiro e formalismo excessivo. “O trabalho basilar de Max Weber deu origem a toda uma tradição de pensar a burocracia [...]”, entretanto, “A visão weberiana pura foi bastante criticada por várias escolas de pensamento em diversos campos de estudo, que procuraram demonstrar que a burocracia sofre uma série de disfunções” (ARAGÃO, 1997, p. 110).

Assim, se por um lado a escola clássica é associada a características como a impessoalidade, a autoridade, a hierarquização, centralização e especialização (ARAGÃO, 1997, p. 111), por outro, é também alvo de críticas, entre elas a confusão entre burocracia e profissionalismo, o excessivo ritualismo e mecanicismo, a baixa eficiência, a rigidez relacionada aos mecanismos de controle, para citar algumas.

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, que reflete uma crise mais ampla, em âmbito econômico e político, o Neoliberalismo desponta, a partir dos anos 1970 e 1980, como modelo a exercer a primazia entre as nações ocidentais. Tendo como principal referência as práticas características do mercado, inclusive para as questões que dizem respeito à gestão pública, a discussão sobre a necessidade de se redefinir o papel do Estado passa à ordem do dia.

Assim é que, conforme Aragão (1997), “Perguntas como para que servem as burocracias ou se são elas eficientes [...]” passam a ser priorizadas pelos neoliberais, “[...] que propõem um modelo de administração pública baseado na lógica de mercado, inspirada na filosofia liberal de Adam Smith” (ARAGÃO, 1997, p. 112).

E é sob essa visão gerencial que surge, nos anos 1980, uma nova corrente na administração pública, num “contexto de escassez de recursos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante” (ABRUCIO, 1997:13, apud ARAGÃO, 1997, p. 116), entre cujas características destacam-se: a) orientação para clientes e resultados; b) flexibilidade; c) competitividade administrada; d) descentralização; e) Estado atuante, em

contraposição à visão liberal; f) orientação para critérios de eficiência via adoção de técnicas de administração de empresas (tecnologia gerencial); g) estruturas horizontalizadas; h) agências regulatórias independentes; i) contrato de gestão etc. (ARAGÃO, 1997, p. 115).

A propósito dessas correntes, Osborne (2006), identifica os Paradigmas da Administração Pública e Gestão (Paradigm of Public Administration and Management) como sendo os seguintes: (I) o Paradigma da Administração Pública (The Public Administration), (II) a Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM) e (III) a Nova Governança Pública (New Public Governance, NPG).

Tendo como ápice o período pós-Segunda Guerra Mundial, o Paradigma da Administração Pública caracterizou-se pela atenção total às demandas sociais, do “berço ao túmulo” (OSBORNE, 2006, p. 378, apud RASCHENDORFER & FURTADO, 2019). Entretanto, o caráter provedor veio resultar no excessivo crescimento do Estado e por consequência na incapacidade de manutenção da infraestrutura necessária para o atendimento das inúmeras demandas encampadas. Assim, com o enfraquecimento do modelo burocrático e a redução do seu poder soberano, sucede-se o colapso da governabilidade e o declínio do paradigma.

A corrente da Nova Gestão Pública (NPM) surge tendo como propósito a retomada da governabilidade, com a adoção de técnicas gerenciais características do setor privado, na intenção de angariar eficiência e efetividade na promoção dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 1998; OSBORNE, 2006). Entretanto, segundo Osborne, apesar das expectativas, a transferência direta de tais práticas acabou por gerar disfunções, em especial as ocasionadas pela ênfase na eficiência restrita aos aspectos mercadológicos. Merecendo críticas, ainda, a concepção do cidadão como cliente do Estado, na qual subjaz a visão de um sujeito/receptor passivo no processo de formulação das políticas públicas.

Quanto ao paradigma da Nova Governança Pública (NPG), termo cunhado por Osborne, tem como característica essencial o reconhecimento e congregação de inúmeros interesses e influências de atores localizados fora da estrutura do Estado, em um processo de coprodução de políticas, práticas e resultados.

Ao descrever este paradigma, Santos (2016) destaca os valores políticos e o deslocamento do foco da eficiência financeira para a efetividade por meio da criação de valor público. Assim, a NPG caracteriza-se por modelos mais participativos de gestão, baseados em

gestão de redes, coprodução, flexibilidade no uso de instrumentos de gestão, pautados em novas teorias administrativas (OSBORNE, 2006, apud RASCHENDORFER & FURTADO, 2019).

Sem a intenção de tratar o tema de forma taxativa, e sim como uma simplificação que necessariamente não será suficiente para retratar a realidade concreta do mundo real, Osborne levanta questionamentos e reflexões sobre os pontos fortes e limitações deste paradigma, afirmando ainda que não se trata de pensar que um modelo, no caso o NPM, será definitivamente abandonado pela emergência de um novo:

Também vale a pena reiterar que a realidade da implementação de políticas públicas e da prestação de serviços públicos “realmente existentes” é muito mais complexa do que um simples conjunto de regimes ou paradigmas discretos de implementação e prestação. Na prática, estes regimes irão invariavelmente coexistir e interagir, em vez de se substituírem em série ⁷ (OSBORNE, 2006) [tradução nossa].

2.2.2.1 Modelos de gestão no Estado brasileiro

Pensando essas questões no contexto brasileiro, e retomando a discussão iniciada na Introdução deste Trabalho, vemos que a implantação do modelo burocrático no Brasil foi pensada como instrumento para se buscar a modernização do Estado e a superação de um passado patrimonialista e atrasado, tendo como marco primeiro a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, e o Decreto-Lei nº 200, no contexto da Ditadura Militar.

No entanto, apesar dos objetivos de ampliar a capacidade técnica do poder Executivo, “[...] dando a esse poder a condução das reformas de acordo com um projeto centralizador e autoritário, tendo em vista uma racionalidade formal” (CARDOSO, 1982, apud FILGUEIRAS, 2018, p. 73), o resultado da visão tecnocrática do Regime Militar foi o agravamento de problemas históricos da administração pública brasileira, com repercussões negativas na esfera econômica, política, social e também no que diz respeito à gestão do Estado.

Esses fatos, potencializados pela abertura política, que dá início ao período da Nova República, e também influenciado pelo contexto externo, que vive a ascensão do Neoliberalismo e as discussões sobre a redefinição do papel do Estado, levam o País a renovar os compromissos com os esforços pela modernização de sua administração. Adotando como

⁷ Texto original: “It is also worth reiterating that the reality of “actually existing” public policy implementation and public services delivery is far more complex than a simple set of discrete implementation and delivery regimes or paradigms. In practice, these regimes will invariably coexist and interact rather than serially replace each other”

estratégia para isso a filiação aos preceitos do modelo de Administração Pública Gerencial, que resultou na realização de várias reformas e mudanças na concepção do papel do Estado e do cidadão.

Transpondo a reflexão para o contexto brasileiro, observa-se que, conforme afirma Filgueiras (2018), a partir do que ensina Bresser Pereira (2021), a constituição histórica do Estado e da administração pública no Brasil reconhece essas três fases que foram implantadas em outras partes do mundo, que são o modelo patrimonialista; o modelo burocrático weberiano; e o modelo gerencialista. A ressalva, porém, se faz no sentido de que no Brasil a realidade se apresenta mais como “[...] o cruzamento complexo das características dos três modelos do que propriamente uma construção rígida e sequencial, tal como apresentada” (FILGUEIRAS, 2018), uma vez que alguns dos traços dessas escolas mantiveram-se vivos nas práticas do poder público, apesar das mudanças de paradigma que subviram ao longo das décadas.

Sob essa perspectiva, ao analisarmos os mecanismos que norteiam o processo decisório referente aos serviços públicos no Brasil, o seu desenho, a própria governança de serviços de forma mais ampla, percebe-se que, desde o século XIX até mais ou menos a década de 1980, quando se inicia a implementação do modelo gerencial no País, a provisão dos serviços públicos baseia-se em relações de comando e controle, em que o Estado exerce o papel de protagonista impondo o seu poder “de cima para baixo”.

Assim, é com o gerencialismo, que se propõe a colocar a visão do cidadão/usuário no centro da atenção no que concerne à formulação de políticas e provisão de serviços, que esta relação começa a passar por transformações substanciais. Mudanças que ganham força no contexto histórico vivenciado com a redemocratização, em que a participação social na gestão do Estado, a transparência, a ampliação da oferta e a melhoria dos serviços públicos se apresentam como instrumentos essenciais para que o Estado possa retomar a credibilidade perdida após recorrentes crises nos mais diversos níveis da sociedade.

Nesse sentido, as premissas da administração gerencial relacionadas à orientação para o cidadão vieram de encontro a uma demanda da sociedade que, como afirma Marilena Chauí (1990), buscava meios para o exercício de uma cidadania ativa, que está na raiz de inúmeros movimentos sociais que vieram a contribuir para a construção de uma nova visão de país, a partir do período da Nova República.

Apesar de o processo de reformas não ter representado ruptura total com o modelo burocrático (FILGUEIRAS, 2018), nem ter alcançado todos os objetivos propostos, pode-se considerar ter havido avanços com relação à participação da sociedade, como por exemplo o fortalecimento das instituições participativas e de uma cultura mais voltada para entender e atender as reais demandas dos cidadãos/usuários dos serviços públicos.

Como será discutido no Capítulo 3, a construção da participação social na gestão da coisa pública no Brasil é um fator muito importante no processo histórico do País, que tem como marco a aprovação da Constituição Federal de 1988. A luta pela institucionalização da participação social resultou na criação de diferentes instâncias de participação, em diferentes áreas de atuação, com múltiplos formatos, bem como inúmeros desafios a enfrentar.

2.2.2 Diferentes olhares sobre o termo *serviços*

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o setor de serviços é o que possui o maior peso na economia brasileira, inclusive sendo aquele que mais emprega (IBGE, 2023).

De acordo com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE,

Os serviços são uma parte importante da economia global, gerando mais de dois terços do produto interno bruto (PIB) global, atraindo mais de três quartos do investimento estrangeiro direto nas economias avançadas, empregando a maioria dos trabalhadores e criando a maioria dos novos empregos globalmente (OCDE, 2022).

Esses dados são coerentes com o que afirma James Fitzsimmons (2014, p. 3), para quem “Services lie at the very hub of economy activity in a society [...]” e dessa forma é imperativo reconhecer que não se trata de atividades periféricas e sim partes integrantes e fundamentais numa sociedade.

Assim, diferentemente do que possa parecer inicialmente, mesmo as economias industriais mais modernas são de fato dominadas pela oferta de empregos na área de serviços, que constituem uma parte cada vez mais importante no cenário atual. E na qual a *experiência do usuário* e a criação conjunta dessas experiências, visando ao atendimento das suas expectativas, desponta como um tema central nos estudos da área de Administração realizados nas décadas recentes.

As definições propostas por essa disciplina destacam como principais aspectos dos serviços a intangibilidade e o consumo simultâneo, como é visto em Gronroos (1990, p. 27, apud FITZSIMMONS, 2014, p. 3):

Um serviço é uma atividade ou uma série de atividades de natureza mais ou menos intangível que normalmente, mas não necessariamente, ocorre em interações entre o cliente e os funcionários de serviço e/ou sistemas do prestador de serviço, que são fornecidos como soluções para os problemas do cliente⁸ [tradução nossa].

Ou ainda, conforme Fitzsimmons, pode-se definir serviço como “[...] a time-perishable, intangible experience performed for a customer acting in the role of a ‘coproducer’”, ao tempo em que “[...] service enterprises are organizations that facilitate the production and distribution of goods, support other firms in meeting their goals, and add value to our personal live” (FITZSIMMONS, 2014, p.3).

Na vertente do Marketing, o debate acerca do significado de serviço se origina nos anos 1960, a partir da definição publicada pela American Marketing Association, segundo a qual serviços são “atividades, benefícios ou satisfações que são colocados à venda ou proporcionados em conexão com a venda de bens” (ENAP, 2020, p. 6). Com a relevância crescente da indústria de serviços no âmbito econômico, o termo tem gerado interesse nos meios acadêmicos e de negócios, no qual é considerado como o centro da atividade econômica mundial.

Para o marketing de serviços, essa assim considerada “nova era de serviços” se caracteriza pelo predomínio dos serviços nos indicadores da economia, maior envolvimento do usuário nas decisões estratégicas de negócios, produtos mais adaptados à necessidade do mercado em mutação, avanço de tecnologias que auxiliam na prestação de serviços, maior autonomia para os funcionários desenvolverem soluções para os problemas dos usuários de imediato e surgimento de novas empresas especializadas apenas em serviços e suas características (HOFFMAN e BATESON, 2003, apud ENAP, 2020, p. 6).

Entretanto, assim como acontece com outras disciplinas, “Embora se tenha investido muita energia na definição e caracterização, ainda não há consenso, justamente por se tratar de um fenômeno complexo com vários significados” (ENAP, 2020, p. 8).

⁸ Texto original: “A service is an activity or series of activities of more or less intangible nature that normally, but not necessarily, take place in interactions between the customer and service employees and/or systems of the service provider, which are provided as solutions to customer problems”.

A fim de lidar com essa complexidade é que alguns autores propõem como solução a segmentação do conceito e o seu agrupamento em perspectivas distintas, como por exemplo fizeram Ponsignon, Smart e Maull (2010, apud ENAP, 2020, p. 10), que estudam os serviços como *setor da economia*, ou seja, atividades econômicas não voltadas para a produção de bens manufaturados, que incluiria serviços como o de telecomunicações, financeiro, de comércio, imobiliário, turismo, advocacia, estética, lazer, entre outros. E também os serviços como um *resultado*, quer dizer, “Um serviço como um resultado diz respeito a aquilo que o cliente deseja”, com a definição de modelos de atributos, estágios da prestação de serviços, formulação de teorias atinentes às diferentes perspectivas sobre o tema.

Outra área que vem ganhando cada vez mais densidade e atenção é a de serviços eletrônicos e digitais, na qual, como decorrência da evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação, as TICs, tem havido as maiores e mais profundas transformações, com impacto direto na vida das pessoas, em nível global.

Tanto os serviços digitais como os eletrônicos vêm obtendo cada vez mais expansão com o avanço e o aprimoramento de tecnologias como por exemplo a computação em nuvem, a inteligência artificial, o aprendizado de máquina e a utilização cada vez mais frequente no contexto dos serviços de governo (ENAP, 2020, p. 11).

Desta maneira, em síntese, e considerando-se as várias áreas do conhecimento no qual o conceito de serviço se mostra relevante, tem-se que:

[...] o termo serviço é uma atividade realizada por pessoa, prestada para um usuário ou cliente (pessoa, empresa, país...) de maneira gratuita ou em favor de algum tipo de permuta ou pagamento. Pode requerer a interação pessoal ou ser realizada por meio eletrônico, envolvendo ou não algoritmos. Essa atividade ainda permite a participação do usuário ou cliente na criação de valor em diversas fases do seu ciclo de vida. O termo pode ainda se referir a um setor da economia; ao resultado de agradar o cliente e, ao processo de transferir esse resultado ao usuário ou cliente (ENAP, 2020, p. 13).

2.2.3 Questões relacionadas ao conceito de serviço público

A discussão sobre o conceito de *serviço público* tem contornos muito próprios, ainda que muitas vezes coincidentes com o debate sobre o conceito de *serviço* de forma mais ampla. Isso porque, conforme se vê a seguir:

Assim é que a noção de serviço público possui maleabilidade ao sabor das circunstâncias históricas, por meio das contingências sociais, políticas e econômicas que permeiam a sociedade, mormente pela mudança de papéis do Estado, considerando a sua migração do modelo liberal à perspectiva social. Por isso é que nenhuma noção ou intento de conceituação de serviço público terá caráter absoluto, pois todas são genéricas, descritivas e tendenciosas (MALJAR, 1998, p. 18).

Desta forma, como destacado por diversas doutrinas, a abordagem teórica deste conceito exige, em primeiro lugar, considerar o fato de que a noção de serviço público não tem um caráter universal ou atemporal e, sim, deve ser relativizada, em vista de vários fatores. Entre eles, por exemplo, justamente o fato de que tal noção se relaciona intrinsecamente ao modelo de Estado adotado em um determinado momento histórico, de acordo com os objetivos propostos pela sociedade na qual se insere e a prioridade que se atribui ao tema.

Outro fator importante seria o fato de que a interpretação do tema se faz por meio das lentes da visão política e posição em que se encontram os atores ao interagirem nos embates entre as diferentes classes sociais, seja em *policy arenas* (MATA et al., 2019), seja nas ruas, e as eventuais conquistas e concessões realizadas pelos detentores do poder, decorrentes do reconhecimento de sua importância ou almejando legitimidade e apoio popular.

Assim, percebe-se que a evolução do conceito de serviço público engloba uma extensa discussão, que vem sendo travada em diferentes campos teóricos, como é o caso da Ciência Política, do Direito Público, da Gestão e do Direito Administrativo.

Segundo aponta Grotti (2017), atribui-se a Rousseau o uso originário da expressão serviço público:

Em um texto do Contrat Social, assinala Meilán Gil,⁹ a expressão aparece pela primeira vez, abrangendo qualquer atividade estatal. E o faz com duas conotações: de um lado, trata-se de atividades destinadas ao serviço do público, isto é, ações através das quais se assegura aos cidadãos a satisfação de uma necessidade sentida coletivamente sem que cada um tenha de atendê-la pessoalmente; de outro, concebe-se como uma atividade estatal que sucede ao serviço do Rei, porque se operou uma substituição na titularidade da soberania.

No campo do Direito, e tendo como referência principal os modelos de Estado que compõem a economia ocidental, tem-se que o desenvolvimento mais notável da noção de serviço público se deu a partir da Revolução Francesa, quando se difundiu a ideia de que o Estado moderno deveria existir, em essência, “[...] para prestar serviços aos administrados”,

⁹ MEILÁN GIL, José L. La cláusula de progreso en los servicios públicos, pp. 11-12, apud GROTTI, 2017, p. 4.

repudiando-se “a imagem de um Estado de um titular de poder não submetido ao Direito” (JUSTEN, 2002, p. 13).

Influenciado de forma profunda pela teoria desenvolvida pelo jurista Léon Duguit, conhecida como Escola Francesa (1859-1928) ou Escola do Serviço Público, que veio a ser uma das mais difundidas no ordenamento jurídico internacional, o conceito passou a ser definido, nessa linha, sob uma base sociológica, ao se preconizar que as atividades prestadas pelo Estado devem se direcionar ao atendimento de finalidades sociais (LOBO, 2009).

Como expõe Barcarollo (2003, p. 604):

O primeiro indício do desenvolvimento do conceito de serviço público surgiu na França, com Léon Duguit. Tal categoria jurídica passou a ser paulatinamente construída pela jurisprudência administrativa francesa, por intermédio do Conselho do Estado, bem como pela construção ideológica da Escola do Serviço Público.

É com Duguit (1975, p. 27), que os serviços públicos adquirem força perante o Estado, eis que a noção do instituto substitui o próprio conceito de soberania como um dos pilares do Direito Público.

Em seus primórdios, a evolução da noção de serviços públicos passou também pela formulação de Gaston Jèze, que introduz a necessidade de um regime jurídico próprio, visando ao atendimento das necessidades coletivas pelo Estado (LOBO, 2009).

Portanto, ainda conforme Barcarollo (2003, p. 604): “Assim é que a teoria do serviço público adquire relevo nos anos 1930, na etapa denominada de intervencionismo público, sistematizada por Léon Duguit e Gaston Jèze, surgindo, assim, a Escola do Serviço Público, também denominada Escola Realista ou de Bordeaux”.

De acordo com o pensamento da referida escola, o serviço público (ou de forma equivalente “serviços públicos”), é concebido como fundamento da Teoria do Estado, consistindo em um conjunto de atividades que devem ter a sua prestação assegurada, regulada e controlada pelos governos, em vista de ser indispensável para que sejam alcançados os objetivos relacionados à coesão e interdependência sociais.

A teoria dos serviços públicos do jurista Léon Duguit busca, portanto, definir “[...] um novo critério de justificação da atuação do Estado, este não mais fundado na soberania” (BARCAROLLO, 2003, p. 604), que substitui pela noção de serviço público.

Nesse sentido, o Direito Público representaria o conjunto de regras a determinar como seriam organizados os serviços públicos, cabendo-lhe ainda assegurar o seu funcionamento regular e ininterrupto. Consistindo, portanto, em “regra de organização e de gestão de serviços públicos”, para além de “direito subjetivo de mando”¹⁰.

Já no que diz respeito ao segundo mais importante doutrinador desta Escola, o acadêmico francês, ativista humanitário e de direitos humanos Gaston Jèze (1869 - 1953), atribui à noção de serviço público o papel de “[...] elemento fundamental e definidor do Direito Administrativo”¹¹, que considera suscetíveis a modificações constantes, além de modelador do Direito Público.

Por fim, contrastando o pensamento dos dois importantes doutrinadores, vê-se que:

Em síntese apertada, enquanto Léon Duguit conceitua o serviço público por meio da sociologia e identifica as regras de Direito Administrativo com o serviço público administrativo, Gaston Jèze posiciona-se de maneira formal, positivista e rigorosamente jurídica, tratando os serviços públicos como procedimento técnico traduzido em regime peculiar – processo de Direito Público, associando, de forma estreita, o serviço público administrativo e o Direito Administrativo (MELLO, 1968, p. 150-151, apud BARCAROLLO, 2013, p. 607).

A Escola francesa marca definitivamente o entendimento sobre essa matéria, haja vista a grande repercussão da doutrina, que se expandiu e veio a se fazer presente, de forma peculiar a cada país, no ordenamento jurídico de várias nações, como é o caso da Itália, Espanha e Alemanha, esta última com “[...] especial vinculação ao setor dos Direitos fundamentais”. Ainda que, em alguns casos, como dos britânicos, tenham lhe fechado as portas, desenvolvendo sua própria noção de serviço público, a “[...] com configuração política e econômica peculiar” (JUSTEN, 2002, p. 14).

Assim, em síntese, pode-se afirmar que, pela perspectiva da doutrina francesa, o serviço público se fará presente diante da conjugação de três fatores, também destacados por Justen: “[...] a intervenção de uma pessoa pública, mesmo que esta não assegure a gestão cotidiana do serviço; a satisfação de uma necessidade de interesse geral e o recurso a regime jurídico específico, que se adapte à satisfação do interesse geral” (2002, p. 14).

¹⁰ Idem, Ibidem, p. 604.

¹¹ Idem, Ibidem, p. 604.

Porém, eis que, não obstante a importância dessas formulações:

Aos poucos, no entanto, o clima de euforia acerca do conceito de serviço público, que marcou o início do século XX, foi sendo neutralizado pela constatação de que, afinal, o dito conceito não gozava da universalidade, apregoada intensamente pela doutrina. Palavras como “declínio”, “crise”, “vicissitudes”, e até “autópsia” foram o prenúncio de um descrédito generalizado da noção de serviço público (JUSTEN, 2002, p. 15).

As causas dessa crise se entranham, em termos políticos e econômicos, com a transformação do Estado liberal para o Estado Providência, já mencionada, que tiveram justamente na prestação de serviços públicos a origem do processo de reformas adotadas notadamente pelos Estados capitalistas. Tendo por base, do ponto de vista teórico, a impossibilidade de se estabelecer, com precisão e de forma uniforme, um conceito único para o termo, coerente com os diferentes contextos de cada país.

2.2.4 Crise e principais elementos para construção da noção de serviço público

Gradativamente inviável diante do grande número de atividades que passavam a ser assumidas pelo Estado, o modelo de bem-estar social acabou por ser suplantado por outras concepções. A partir da constatação da necessidade de delegação da prestação de parcelas das atividades até então estatais a particulares, teve origem, por exemplo, o modelo denominado Estado Regulador.

Entretanto, em vista da sua natureza, nem todos os serviços públicos se mostraram passíveis de delegação à iniciativa privada, corroborando para uma “mutabilidade da concepção de serviço público ao longo dos períodos históricos” e vindo a ocasionar o que se convencionou chamar de “crise na noção de serviço público” (LOBO, 2009, p.7).

Nesse cenário, a doutrina passa a buscar, então, estabelecer critérios mínimos que possibilitem a definição do termo, tornando possível a sua identificação. Os quais podem ser assim descritos:

[...] o elemento material, pelo qual serviço público é toda prestação de utilidade pública, destinada a satisfazer interesses coletivos; elemento formal, pelo qual os serviços públicos submetem-se a um regime jurídico que contempla princípios específicos, e o elemento subjetivo, pelo qual serviço público seria aquele prestado direta ou indiretamente pelo Estado (MOREIRA NETO, 2005, apud LOBO, 2009).

Assim, entende-se que a referida crise, deriva, portanto, da ausência de uniformidade da presença desses elementos visando a possibilitar a identificação das atividades consideradas como serviço público, e da admissão de certos serviços ao regime da iniciativa privada.

Tal característica contribui, outrossim, para o entendimento de que a definição de serviço público não se encerra em um conceito estático e sim se trata de uma concepção que se transforma ao longo tempo e no espaço, a depender do seu contexto social, político e econômico. Para o que será preciso levar em consideração, ainda, a maneira como a temática da provisão de serviços públicos foi internalizada pelo respectivo sistema jurídico em que se insere, em conjugação com a trajetória histórica do Estado e as características da sociedade em que está sendo aplicada.

2.2.5 Aproximação a uma definição de serviço público

Apesar da importância de uma interpretação histórica, assim como do contexto político e jurídico específico para a construção de um conceito que seja adequado à realidade que se pretende analisar, Lobo afirma considerar correto admitir a existência de um ponto comum ao desenvolvimento do conceito de serviço público em todos os contextos históricos. “[...] Esse ponto comum é o fato de caracterizar-se a prestação de serviço público sempre que o Estado assumia obrigatoriamente, direta ou indiretamente, a incumbência de satisfazer determinadas necessidades coletivas” (LOBO, 2009, p. 1).

Desta feita, o serviço público refere-se essencialmente ao relacionamento entre o usuário/cidadão e os diversos agentes e unidades de governo, podendo ser a sua prestação entendida como constitutiva da própria ideia de administração pública, mesmo que distinto da definição de “política pública”, ainda que os serviços façam parte de estratégias governamentais no sentido mais amplo.

Há de se observar que a prestação de um serviço público atenderá, em certos casos, a interesses coletivos, a exemplo do que ocorre ao prover aos meios para garantir a lei e a ordem, a saúde e a segurança pública, enquanto em outras situações promoverá atendimentos individualizados, seguindo determinados trâmites. Sendo importante notar que, “Para chamarmos um serviço de público, entretanto, não basta que seja prestado por órgão público ou estatal” (ENAP, 2020, p. 14).

Considerando todo o já exposto, a literatura na área de Direito oferece definições importantes para o entendimento desse assunto. Entre as quais se destaca, por exemplo, aquela apresentada por Aragão (2011, p. 3), que adota a perspectiva da teoria dos direitos

fundamentais, tendo como base o contexto da discussão sobre a eficácia das normas constitucionais, para assim conceituar o termo: “Os serviços públicos constituem prestações sem as quais, em determinada cultura, as pessoas se veem desvestidas daquele mínimo que se requer para a viabilização adequada de suas vidas”. E ainda

[...] serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocados pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade (ARAGÃO, 2007, p. 128; 157-161).

A jurista e professora Lúcia Valle Figueiredo (2003, apud ENAP, 2020, p. 14), por sua vez, define serviço como toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de direito público.

2.3 OS SERVIÇOS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.3.1 Da concepção do serviço ao atendimento ao cidadão

Os serviços públicos ocupam papel significativo na vida de milhões de pessoas, podendo chegar a ser definidores dos rumos de uma sociedade, tão importante é a influência que exercem junto à população. Constituindo-se como entidades complexas, os serviços não existem de forma isolada ou aleatória, e sim integram um contexto mais amplo, como resultado que são da confluência de vários fatores no âmbito da Administração.

Como afirma Baquer (apud ARAGÃO, 2011, p. 2), considerando que no mais das vezes “apenas poucas camadas sociais têm como resolvidos determinados problemas vitais”, fica claro, a propósito da ideia de serviço público, que

[...] Ela só é alcançada mediante um esforço consistente, e para levá-lo adiante é exigida uma decidida determinação social e política. [...] Se trata de um largo processo, custoso e complicado de ser alcançado e mantido, mas que tem como aspiração a generalização do que até um momento anterior apenas poucos podiam desfrutar.

E de fato, como afirma o autor, a trajetória a ser percorrida até que um serviço chegue efetivamente ao seu usuário é por vezes longa e sinuosa.

Tal percurso se inicia no processo decisório, envolvendo inicialmente a tomada de decisão política, seguida ou antecedida da incorporação do tema ao arcabouço jurídico da

respectiva esfera de governo, a inclusão da questão na agenda governamental, e por fim a conversão da proposta original em políticas públicas, projetos ou programas no âmbito dos quais será oferecido o serviço. As regras e mecanismos que virão a nortear a articulação e coordenação intra e interinstitucional entre os órgãos e unidades envolvidos na sua prestação remetem à discussão sobre a governança, sobre o qual se refere Peters (2018):

[...] a identificação das necessidades prioritárias da sociedade, o estabelecimento de objetivos institucionais e a elaboração de estratégias para atingir essas metas adentram no campo epistemológico da governança pública. A definição desses interesses é tormentosa, sendo fruto de um complexo processo político. Cada instituição pública, em menor ou maior grau, contribui para a identificação e delimitação desses interesses – que, mais tarde, deverão nortear a sua atuação. Ter o cidadão como parceiro nesse processo é uma premissa fundamental. Daí se diz que a escolha de quais interesses serão tutelados pelo Estado e de que forma serão buscados são elementos da arena política, na qual grupos e atores diferentes interagem e negociam a conformação do interesse público. É nesse contexto que a governança se manifesta (Banco Mundial, 2017, apud PETERS, 2018, p. 18).

Para além desse percurso, o processo de provisão de um serviço envolve ainda todo um aparato no nível operacional, como a existência de instituições adequadas, dotadas de recursos humanos, logísticos e orçamentários para atuar na modelagem e oferta do serviço, apoiando-se no desempenho das unidades organizacionais e dos burocratas do nível de rua, que atuam “na ponta”, prestando efetivamente o serviço à população.

Portanto, como se observa, a oferta de serviços públicos envolve toda uma complexidade e correlação de forças em ação até que se chegue ao ponto em que possa vir a ser acessado pelos seus usuários. Sendo que, em vista desse longo caminho, nem sempre os resultados obtidos vão de encontro aos objetivos previstos no início do percurso.

2.4 GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.4.1 Governança de organizações

O termo “governança”, cuja raiz se origina de um vocábulo grego que significa *direção*, surge de uma nova visão sobre as relações entre o Estado e a sociedade, governos e cidadãos, instituições do Estado e não governamentais (PETERS, 2013). A disseminação mais ampla do uso do termo, relacionado à governança pública, é atribuída, por alguns autores, como estando ligada a reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400, apud GONÇALVES, p. 1).

Desde então, a expressão “governança pública” tem feito parte, de uma forma cada vez mais frequente, da discussão teórica relacionada à administração e gestão do Estado, apresentando uma diversidade de abordagens, com diferentes entendimentos acerca da sua abrangência e aplicabilidade. A diversidade conceitual do termo, bem como o aprofundamento de cada perspectiva, é objeto de múltiplos estudos e análises, propostos por inúmeras instituições e autores, que expressam diferentes linhas e perspectivas em que o tema pode ser explorado.

Para o Banco Mundial (BM), por exemplo,

[a governança] consiste no exercício da autoridade, do controle, da administração e do poder do governo. É o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento e implicando na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções (Banco Mundial, 2008, apud TEIXEIRA & GOMES, 2019, p. 531).

Já o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (2004) entende a governança como

[...] um sistema de valores, políticas e instituições onde uma sociedade gera seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, via interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Ela possui três aspectos, a saber: 1) econômico, que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; 2) político, que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; e, 3) administrativo, que diz respeito às atividades de implementação dessas políticas (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, 2008, apud TEIXEIRA & GOMES, 2019, p. 530).

No contexto da Administração brasileira, o Decreto nº 9.203/2017 conceitua governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Entre as abordagens adotadas pelos autores que tratam deste tema, Bresser-Pereira (apud TEIXEIRA & GOMES, 2019, p. 530) relaciona governança à “capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”, enquanto, de acordo com Osborne (2010, p.19),

[A] Governança facilita a compreensão acerca das maneiras pelas quais o poder penetra nos espaços políticos, processos e práticas, e os arranjos institucionais formais e informais que contribuem para uma "matriz de governança" (Lieberthal, 1995) ou "coreografias de governança" (Swyngedouw, 2001), o conjunto de normas, padrões

de comportamento, redes e outras instituições, e o jogo de poder entre eles” (OSBORNE, 2010, p. 19, tradução nossa).¹²

Numa linha de pensamento similar, Santos (1997) remete o termo a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, em que se incluem “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 342, apud GONÇALVES, 2005, p. 4).

Uma das principais referências sobre o tema, Peters (2013, 2018, 2021) preocupa-se com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos, assim como com os “[...] mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar os resultados, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (PETERS apud LEVI-FAUR, 2012, in TEIXEIRA & GOMES, 2019, p. 531).

Entre as questões colocadas pelo autor, ele observa que o emprego constante desse termo, numa conotação ampla e intangível, muitas vezes visto como solução definitiva para os problemas da gestão pública, acaba por gerar alguns problemas. “O principal deles é deslocar a sua materialização para um plano inalcançável, transformando a governança em uma espécie de ideal inatingível, ainda que sempre desejável” (PETERS, 2018, p. 24).

Em seu sentido estrito, o termo apresenta-se associado ao problema de agência, haja vista existir um distanciamento cada vez maior entre a propriedade e a gestão, inclusive, no setor público (TEIXEIRA & GOMES, 2018, p. 524). Já numa perspectiva mais genérica do termo, Peters (2013) propõe um conceito de governança fundamentado nas funções básicas que devem ser realizadas para que se governe, que pode então ser expandido para considerar os conjuntos alternativos de agentes envolvidos na governança (PETERS, 2013, p. 30).

¹² “[...] Governance facilitates an understanding of the ways in which power penetrates policy spaces, processes and practices, and the formal and informal institutional arrangements which contribute to a “matrix of governance” (Lieberthal 1995) or “choreographies of governance” (Swyngedouw 2001), the ensemble of norms, patterns of behavior, networks and other institutions, and the power-play between them” (original).

Nessa perspectiva, apresentam-se 4 funções fundamentais da governança, que correspondem ao processo de estruturação e ação das forças envolvidas na dinâmica de materialização dos anseios da sociedade, os princípios e diretrizes orientadores da ação do Estado.

A primeira função da governança e gestão proposta por Peters se volta ao estabelecimento de metas coletivas visando a direcionar a ação governamental, acompanhada da definição de métodos que possibilitem a sua legitimação, processo que possibilitará identificar os objetivos que virão a nortear a ação política, a economia e a sociedade de forma geral.

Já a segunda, por sua vez, compreende o alinhamento das metas definidas pelas organizações públicas, de forma a dotá-las de coerência e a promover a coordenação entre as diferentes políticas a serem implementadas, por si só um dos maiores desafios a serem enfrentados pela Administração. Afinal, como destaca Peters (2013, p. 30a), as “[...] Organizações públicas têm suas próprias metas e as buscam excluindo as necessidades ou objetivos de outras organizações [...]”, ao tempo em que atuam para defender seu campo de atividade, ainda que em detrimento dos demais. Sendo necessário considerar ainda, como empecilho para a coordenação, as dificuldades resultantes do fator diferenças políticas, como exploraremos melhor adiante.

A terceira e mais importante função da governança diz respeito à implementação ou desenvolvimento da capacidade governamental, que envolve os colaboradores no setor privado para a implementação dos programas correspondentes às metas definidas para o setor público.

A complexidade inerente a essa etapa é destacada pelo próprio Peters (2013, p. 31), para quem a implementação tem sido um problema persistente para todos os governos. “Esse processo pode ser definido como um problema do agente principal no qual o legislativo ou o executivo político delega a responsabilidade de fazer o programa funcionar, e então monitora o desempenho” (HUBER e SHIPAN, 2002, apud PETERS, 2013).

De fato, as relações estabelecidas entre o Estado e os entes privados no contexto da nova governança, tendo como finalidade a execução de ações antes restritas ao poder público, suscitam reflexões importantes no cenário atual, seja quanto à implementação, seja com relação às capacidades estatais e instrumentos governamentais exigidos para garantir o seu bom funcionamento.

Tais questões podem ser entendidas como fazendo parte dos desdobramentos do movimento reformista de cunho gerencial empreendido a partir dos anos 1990, o qual, segundo defendem alguns autores, “[e]m conjunto com o contexto de escassez de recursos e demandas sociais crescentes dos governos”, teria servido “[...] como alavanca para o surgimento de novas formas de contratação de serviços públicos e maior transferência de responsabilidade a parceiros privados” (GUASCH, 2004, apud THAMER e LAZZARINI, 2015, p. 822).

Como exposto por Silvestre (2019, p. 49) o termo *Nova Governança Pública* foi cunhado por Osborne (2006), como uma primeira tentativa de contextualizar um novo modelo e arranjo institucional e organizacional para a provisão e prestação de serviços públicos. Lindsay, Osborne e Bond (2014, apud SILVESTRE, 2019, p. 49), destacam, entre os vários elementos que se incluem nesse modelo: “1) a fragmentação de necessidades na sociedade pós-moderna [...]; 2) A evolução plural e pluralista das abordagens à prestação de serviços públicos; e 3) A conseqüente necessidade de focar os sistemas de prestação de serviços para além da relação interorganizacional [...]”.

Osborne (2006, 2010, apud SILVESTRE, 2019) aborda o impacto da inclusão de atores situados fora das esferas governamentais no processo de discussão e tomada de decisão sobre as políticas a serem escolhidas para satisfazer as necessidades da população, característica da nova governança, que assim se diferencia do modelo anterior, em que as decisões se restringiam a alguns poucos escolhidos e políticos eleitos, enquanto grupos de interesse/pressão disputavam entre si para exercer algum tipo de influência na tomada de decisão (STIGLITZ, 2015, apud SILVESTRE, 2019).

A propósito, o autor identifica três níveis de participação desses atores, a saber: “[...] a comunidade, que agrega o público em geral, os políticos, os financiadores, os reguladores, entre outros; as redes, que incluem os financiadores primários, as organizações administrativas e os seus membros; e a organização na sua relação com os usuários, que conta com os responsáveis pelas agências na prestação dos serviços, os colaboradores das agências e os clientes ou utilizadores, individualmente considerados (PROVAN; MILWARD, 1999, apud SILVESTRE, 2019, p. 13).

Numa perspectiva complementar, a literatura propõe também que a maior participação do setor privado na realização de obras, produção de bens e prestação de serviços públicos teria sido impulsionada pelo movimento neoliberal, “que tem como modelo as políticas privatizantes e do desmonte do Estado do Bem-Estar social efetuados pelos governos Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos” (VACCA, 1991, apud JEGEN, 1996, p. 165).

Segundo essas leituras, a governança desempenha um papel central na construção dos pressupostos que embasaram as reformas estatais vivenciadas a partir de fins dos anos 1980, tanto na transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, o New Public Management (NPM), como deste para o New Public Governance (NPG). Assim, argumenta-se que os movimentos reformistas do Estado realizados sob a égide do New Public Governance (NPG) contribuíram para a mudança na forma de se enxergar o governo, ao trazer um novo olhar para o Estado regulador, e não mais provedor (OSBORNE, 2009, apud MATOS, 2020).

Nessa mesma linha, Pereira e Ckagnazaroff (2021) chamam atenção para as transformações que levaram à transição do modelo gerencial, ou New Public Management (NPM), para o New Public Governance (NPG), atribuindo essa mudança às limitações do NPM e incapacidade do Estado quanto à resolução de problemas complexos e não solucionáveis pelas estruturas hierárquicas da administração pública, o que teria acabado por fortalecer o apelo à coordenação horizontal por meio de interação entre atores públicos e privados (PEREIRA e CKAGNAZAROFF, 2021, p. 113).

Assim que, como consequência das mudanças operadas sob a perspectiva teórica da nova governança, a implementação das políticas públicas passa a se materializar por múltiplas vias e instrumentos, seja diretamente pelo Estado ou em parcerias e/ou colaboração com o setor privado, visando ao atendimento de demandas que antes eram restritas ao poder público, ao tempo em que se mantém a atuação direta do Estado, nos setores em que atua de forma exclusiva.

No caso das Parcerias Público Privadas (PPPs), por exemplo, consistem em solução político-administrativa pensada como estratégia para aumentar a eficiência, a qualidade e, ao mesmo tempo, possibilitar a obtenção de custos de produção mais baixos, por meio do envolvimento do setor privado na prestação de serviços públicos (ARAÚJO & SILVESTRE, 2014, apud MATOS, 2020, p. 13). Como tal, estendem-se por atividades que incluem áreas como o transporte, comunicação e energia, e na execução de ações como a construção,

reabilitação, desenvolvimento e(ou) manutenção de infraestruturas e prestação de serviços, para citar algumas.

Por outro lado, no campo das políticas sociais, um amplo conjunto de entidades e instituições sociais privadas, de características e perfis variados, que atuam no espaço entre o Estado e o mercado, frequentemente tratado como “terceiro setor” (JEGEN, 1996, p. 177), vêm também obtendo uma participação cada vez mais expressiva em diversas sociedades. Tanto assim que, como aponta o autor, “é fundamental ressaltar o crescente papel das ONGs em ocupar um espaço público cada vez mais importante na sociedade civil, em termos de agentes mediadores na elaboração de políticas públicas” (SILVA, 1994, apud JEGEN, 1996, p. 177). Seja na área de saúde, educação, assistência social, exercem um papel expressivo no contexto das políticas sociais.

Tal situação se transforma num problema na medida em que o governo passa a depender, cada vez mais, de arranjos complexos e de redes de colaboração para implementar políticas públicas, enquanto os arranjos entre poder público e privado ensejam o envolvimento de múltiplos níveis de governo e setores econômicos (BOARDMAN & HELLOWELL, 2016, apud MATOS, 2020), tornando ainda mais complexa a implementação da governança pública.

Desta forma, ao tempo em que esses formatos híbridos de implementação da ação do Estado cumprem importantes funções, em áreas em que o poder público não pode ou optou por não atuar, por motivos diversos, impõem questões desafiadoras. Isso porque, como ressalta Salamon,

[...] longe de partilharem automaticamente os mesmos objetivos, como tendem a assumir os paradigmas da privatização e da reinvenção, os atores trazidos para a operação dos programas públicos através de ferramentas indiretas em geral têm objetivos, estilos de operação, competências, visões do mundo, incentivos e prioridades que, mesmo com a melhor das intenções, muitas vezes diferem amplamente entre si. Como consequência, a tarefa de assegurar uma ação concertada torna-se um grande desafio administrativo¹³ (SALAMON, 2002, p. 37, tradução nossa).

¹³ Texto original: “Far from automatically sharing the same objectives, as the privatization and reinventing paradigms tend to assume, the actors brought into the operation of public programs through indirect tools thus typically have goals, operating styles, skills, worldviews, incentives, and priorities that, even with the best of intentions, often differ widely from each other. As a consequence, the task of securing concerted action becomes a major administrative challenge”.

Desta forma, a abordagem proposta pela NPG passa pela discussão sobre os instrumentos de que dispõem os governos para a implementar as políticas públicas, assim como acerca dos instrumentos de comando e controle mais adequados para que se possa gerar conformidade sem que isso venha a se tornar um empecilho para o desenvolvimento das ações governamentais.

Salamon (2002) deixa entrever a complexidade envolvida, ao tratar das ferramentas e instrumentos característicos do contexto em questão:

A proliferação desses novos instrumentos de ação pública criou novas oportunidades para adequar a ação pública à natureza dos problemas públicos. Também possibilitou a contratação de uma ampla gama de diferentes atores – governamentais e não governamentais – para atender às necessidades públicas. Ao mesmo tempo, porém, esse desenvolvimento complicou muito a tarefa da gestão pública. Em vez de uma única forma de ação, os gestores públicos devem dominar uma série de diferentes "tecnologias" de ação pública, cada uma com suas próprias regras de decisão, ritmos, agentes e desafios. Os formuladores de políticas também devem pesar um conjunto muito mais elaborado de considerações ao decidir não apenas se, mas também como, agir e, em seguida, como alcançar alguma responsabilidade pelos resultados. E o público em geral deve, de alguma forma, encontrar maneiras de entender as ações díspares que são tomadas em seu nome por redes complexas de atores públicos e privados (SALAMON, 2002, p. 16, tradução nossa).

Diante disso, depreende-se ser imprescindível que a gestão disponha de ferramentas e instrumentos que possibilitem a coordenação e a colaboração entre os diferentes atores (SALAMON, 2002, p. 411), sob novas bases. OLLAIK e MEDEIROS (2021) apresentam considerações importantes sobre o conceito de *instrumentos governamentais*, que da perspectiva sociológica podem ser entendidos como instituições, significando “[...] grupos de regras e procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações (POWELL e DI MAGGIO, 1991, apud OLLAIK e MEDEIROS, 2021:1949)”. Mas que ganham novo significado sob a lente da administração pública, em que se faz necessário fazer a distinção entre níveis de observação e assim diferenciar “instrumento”, “técnica”, “ferramenta” e outros conceitos.

O instrumento seria como um tipo de “instituição” social (censo, mapa, regulação, tributação). A técnica serve para operacionalizar o instrumento (nomenclatura estatística, tipo de representação gráfica, tipo de lei ou decreto). E, finalmente, a ferramenta governamental seria como uma ferramenta micro dentro de uma técnica (uma categoria estatística, uma escala de definição de um mapa, ou tipo de obrigação definida em um texto legal, a presença ou a ausência de uma sanção) [...] (Lascoumes e Le Galès, 2007, apud OLLAIK e MEDEIROS, 2021:1949).

Assim que, apesar de ter utilizado o termo *ferramentas* no título de sua obra *The tools of government*, os autores consideram que Salamon (2002) está aludindo efetivamente a *instrumentos*, referindo-se num sentido mais abrangente à forma como se organiza a gestão governamental para implementação de políticas públicas. Termo que pode se referir tanto a uma ação coletiva que assume uma determinada forma quanto a uma instituição social, como por exemplo no caso de instrumentos como a gestão direta, regulação, incentivos econômicos, contratualização, entre outros (OLLAIK e MEDEIROS, 2021, p. 1950).

Ainda de acordo com os autores, a discussão que se estabelece, a partir disso, diz respeito ao processo de escolha dos instrumentos adequados para uma determinado programa ou política, que segundo Salamon (2002) tem duas fases diferenciadas, a primeira dela referente à análise dos instrumentos disponíveis – sua efetividade, eficiência, capacidade de realização, legitimidade, viabilidade política – e a segunda em termos do exame dos instrumentos pelo enfoque da sua coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade. Havendo ainda outras concepções desta etapa, designadas na literatura como a primeira e segunda geração de instrumentos de políticas públicas.

Isso posto, observa-se que, enquanto a visão tradicional da governança tem como sustentação uma estrutura organizacional hierarquizada, cuja espinha dorsal são os instrumentos de comando e controle, “Nas novas formas de governança, que se manifestam em diversos instrumentos governamentais e que envolvem relações mais horizontais, a coordenação parece trazer mais benefícios e o controle direto é quase inexistente” (OLLAIK e MEDEIROS, 2021, p. 1934).

Nesse cenário, conforme aponta Peters (2018, p. 31), tem havido um paulatino aumento do uso de instrumentos baseados na negociação e persuasão, em detrimento de ferramentas baseadas no comando e controle, adotando-se formas mais sutis de coordenação. Salamon (2002) também aponta para isso, bem como para a valorização do trabalho em rede e a cooperação, que passam a exercer um papel fundamental para o sucesso da etapa de implementação de uma política.

Essa mudança de paradigma demonstra ser de grande importância para que o Estado seja bem-sucedido na condução desses processos, o que não poderá ser alcançado caso insista em manter apenas o uso de combinações de mecanismos de controle e coordenação típicos da gestão direta (YANOW, 1990, apud OLLAIK e MEDEIROS, 2011, p. 1948).

Como conclui Peters (2018, p. 31), entender com quais instrumentos os governos podem contar para implementar os seus programas é fundamental para se ter uma visão acertada acerca da implementação (Hood, 1974; Salamon, 2001, apud PETERS, 2018, p. 31).

Por fim, a quarta e última função da governança proposta por Peters consiste no processo de avaliação do impacto das políticas, programas e planos de governo, envolvendo a responsabilização do poder público a partir da avaliação e mensuração dos resultados alcançados, e se concluindo com a identificação e adoção de medidas para o aperfeiçoamento de seu desempenho.

Importante frisar que as funções propostas por Peters consistem num delineamento, em linhas gerais, da trajetória da governança conforme se apresenta nas organizações. Sendo que a complexidade da realidade, bem como a existência de problemas persistentes, a exemplo dos chamados “wicked problems”, podem inviabilizar a adoção de um modelo único que se aplique a todas as organizações, de maneira uniforme.

2.5 O DESAFIO DA COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A prestação de serviços acontece como resultado da implementação de políticas públicas e programas de governo, que podem ser entendidas, de forma geral, como ações adotadas pelo poder público a fim de solucionar problemas que afetam a sociedade, gerando bens e serviços destinados a produzir impactos positivos para a sociedade.

A formulação das políticas públicas que irão nortear a atuação do Estado envolve, de uma forma geral, duas etapas, a primeira delas a definição da agenda - conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político (COBB e ELDER, 1971, p. 905, apud CAPELLA, 2018:28) e a definição de alternativas, que consiste na formulação propriamente dita, “[...] momento em que diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma questão por se tratar de uma construção baseada em elevados graus de interação social, representação de interesses e disputa de poder” (CAPELLA, 2018, p. 71).

Como aponta Peters (2018), somando-se à complexidade inerente a esse processo, é importante considerar também, como premissa do desenho de uma política pública, que o sucesso de qualquer iniciativa depende, ainda que parcialmente, de outros programas e políticas

e “[p]ortanto, precisamos de considerar como coordenar as políticas e fazê-las funcionar em conjunto” (PETERS, 2015, tradução nossa)¹⁴.

No entanto, apesar da importância de que exista a integração entre políticas que se relacionam, influenciam ou afetam outros programas, a fim de gerar sinergia ou minimizar conflitos, em realidade essa questão nem sempre é considerada no decorrer do processo de desenho de uma política pública. Com isso, torna-se necessário ensejar esforços para coordenar esses programas quando já se encontram autorizados e em fase de implementação. A coordenação de políticas públicas se torna especialmente importante em se tratando da ação voltada para problemas de difícil resolução, que exigem a atuação conjunta de diferentes entes e esferas do Estado.

A propósito do conceito de coordenação de políticas, tem-se que “[...] Um conjunto de decisões é coordenado se ajustes foram feitos nele de tal forma que as consequências adversas de qualquer decisão para outras decisões no conjunto são evitadas, reduzidas, contrabalançadas ou superadas até certo ponto e com alguma frequência” (LINDBLÖM, 1965, 154, apud PETERS, 2018, p. 2, tradução nossa)¹⁵.

Portanto, a coordenação ocorre quando as decisões, no âmbito de determinado programa ou organização, são feitas de forma a considerar aquelas tomadas em outros programas, visando a evitar conflitos (PETERS, 2018, p.3). Sendo que, para além do esforço de evitar conflitos, que seria uma forma de “coordenação negativa”, estratégias de atuação caracterizadas como “coordenação positiva” estariam calcadas na busca de formas de cooperação com vistas a soluções que possam beneficiar todas as instituições envolvidas e seus respectivos usuários/clientes.

Há que se considerar, porém, que nem todos os problemas de coordenação se resumem a conflitos entre políticas, uma vez que podem se originar, também, da redundância de programas ou ainda da existência de lacunas na cobertura, devidas justamente à falta de

¹⁴ Texto original: “[t]herefore, we need to consider how to coordinate policies and to get them to work together”.

¹⁵ Texto original: “A set of decisions is coordinated if adjustments have been made in it such that the adverse consequences of any one decision for other decisions in the set are to a degree and in some frequency avoided, reduced, counterbalanced, or outweighed”.

coordenação e articulação entre essas iniciativas. Situação em que, segundo Peters, a coordenação positiva demonstra ser mais efetiva para a melhoria na prestação de serviços.

Outro nível de coordenação apresentada por Peters (2018, p. 4) seria a chamada “coordenação estratégica”, que envolve a coordenação de programas em torno de objetivos estratégicos mais amplos do governo, que envolvam um conjunto mais amplo de atores do setor público. Os quais, neste caso, atuam de forma prospectiva, ao invés de retrospectiva, como normalmente ocorre em outras formas de coordenação.

A coordenação pode ser abordada, ainda, da perspectiva do nível de coordenação a ser alcançado, conforme escalas, a exemplo da proposta por Les Metcalfe (1994, apud PETERS, 2018, p.4), que prevê níveis que vão desde a total independência dos programas a uma integração muito próxima das políticas, além de possibilitar padrões de comparação de integração entre programas e organizações.

Um outro aspecto relacionado à definição de coordenação se trata do nível em que devem estar focados os esforços de coordenação, ou seja, se devem estar voltados para o nível superior ou inferior das organizações:

Por um lado, se os programas puderem ser harmonizados no topo das organizações envolvidas, os problemas poderão ser resolvidos antes que os programas sejam implementados. No entanto, tentar produzir coordenação e integração política nesse nível pode produzir conflitos políticos sobre recursos e interpretação de leis. Por outro lado, embora possa haver dificuldades na fase de implementação, produzir coordenação pode ser mais fácil quando há clientes reais com necessidades reais envolvidas. Os servidores públicos envolvidos então podem sofrer maiores pressões para produzir soluções para os conflitos e os elementos que faltam nos programas (PETERS, 2018, p. 4, tradução nossa)¹⁶.

Entre as principais razões práticas que justificam a importância de se investir tempo e capital político em estratégias de coordenação destacam-se a possibilidade de evitar a implantação de programas duplicados, assim reduzindo custos e evitando retrabalho por parte dos órgãos envolvidos e da população; contradições entre diferentes políticas que tratam de um mesmo assunto; o deslocamento, que seria a adoção de providências por uma organização que

¹⁶ Texto original: “On the one hand, if programs can be harmonized at the top of the organizations involved then the problems may be solved before the programs are implemented. However, attempting to produce coordination and policy integration at that level may produce political conflicts over resources and the interpretation of laws. On the other hand, although there may be difficulties at the implementation stage, producing coordination may be easier when there are real clients with real needs involved. The public servants involved then may have greater pressures to produce solutions to the conflicts and the missing elements in programs”.

acabam por trazer problemas para outro órgão, sem realizar consulta ao mesmo; mudanças nas demandas, ou seja, o crescimento da importância política de determinado tema, em detrimento de outros.

Outra razão importante seria a existência de problemas transversais, ou ainda a mobilização de grupos de usuários que apresentam demandas por diferentes serviços, que extrapolam as atribuições de departamentos ou instituições específicos. A coordenação pode ser importante, ainda, em vista da busca por uma gestão que se apresente de forma capaz, a fim de construir uma relação de confiança com o seu público, em última instância contribuindo para melhorar a imagem do setor público.

Por outro lado, ainda que seja uma meta importante do governo, a coordenação das políticas pode se mostrar extremamente difícil de se concretizar em termos práticos, o que se deve a diferentes fatores. Entre eles podem ser citados a especialização, que é também um valor importante no contexto governamental, a respeito do que comenta Peters (2018, p. 5): “Herbert Simon (1947) argumentou que a maioria das reformas no setor público estava indo e vindo entre valores positivos, e especialização versus coordenação é uma dessas dicotomias” (BOUCKAERT et al. 2010, apud PETERS, 2018, tradução nossa)¹⁷.

Outro fator que pode prejudicar a coordenação diz respeito à existência de metas próprias das organizações, que podem vir a se sobrepor ou competir com as metas mais amplas do governo. Como afirma Peters: “Organizações públicas têm suas próprias metas e as buscam excluindo as necessidades ou objetivos de outras organizações” (GOODSELL, 2011, apud PETERS, 2018:3).

Ainda no âmbito das dificuldades de coordenação apontadas por Peters, outro fator diz respeito ao fato de que, tanto no governo como na sociedade de forma geral, informação é poder, o que leva as organizações a relutarem por compartilhar suas informações, mesmo que elas sejam importantes para que outros órgãos alcancem os seus objetivos.

Tais assimetrias podem ter impactos bastante negativos sobre as organizações públicas, uma vez que podem resultar em problemas como a fragmentação - mais de uma agência federal, ou mais de uma organização dentro de uma agência, está envolvida na mesma grande área de

¹⁷ Texto original: “Herbert Simon (1947) argued that most reform in the public sector was moving back and forth between positive values, and specialization versus coordination is one of those dichotomies”.

necessidade nacional; a sobreposição - múltiplas agências ou programas possuem objetivos comuns, se envolvem em atividades ou estratégias similares para alcançá-los, ou têm como alvos beneficiários similares; a duplicidade - duas ou mais agências ou programas estão envolvidos nas mesmas atividades ou fornecem os mesmos serviços aos mesmos beneficiários (GAO, 2019, apud BRAGA e JAMES, 2019, p. 144, p. 39).

Essa situação pode ser ilustrada ao se considerar o que mostra um relatório publicado em 2017 pelo Banco Mundial, com o objetivo de avaliar a eficiência e equidade das despesas públicas no Brasil, no contexto da aprovação do Novo Regime Fiscal estabelecido no Brasil no final de 2016 pela Emenda Constitucional nº. 95, também chamada de “Teto dos Gastos Públicos”, o qual condicionava a expansão dos serviços a uma prestação mais eficiente e efetiva dos mesmos.

Apesar de o teto ter sido superado, com a aprovação do Regime Fiscal concebido no contexto do Governo Lula 3, o Relatório elaborado pelo Banco Mundial apresenta informações relevantes, especialmente com relação a “[...] uma potencial sobreposição de iniciativas de políticas sociais, como programas na área social, tais como serviços de saúde e desemprego” (Banco Mundial, 2017, p. 85, apud BRAGA e JAMES, 2019, p. 144).

Segundo o Relatório, há oportunidades para aprimorar o desempenho estatal, “[...] inclusive nos casos em que atividades ou programas federais são fragmentados, sobrepostos ou duplicados, tanto no âmbito interno quanto externo das organizações federais” (BRAGA e JAMES, 2019, p. 15). Realizadas por uma entidade fiscalizadora dos Estados Unidos, o US Government Accountability Office (GAO)¹⁸, desde 2011, as auditorias de desempenho conduzidas a fim de identificar programas e iniciativas federais que apresentassem objetivos ou atividades fragmentadas, sobrepostas ou duplicadas já identificaram 329 áreas e 805 ações com oportunidades de melhoria.

Entre as medidas adotadas pelo Brasil visando a sanar esses problemas, “Em agosto de 2017, o Congresso Nacional brasileiro incluiu uma previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias para que o Tribunal de Contas da União, Entidade Fiscalizadora Superior do Brasil, envie informações sobre a execução de programas a fim de subsidiar a discussão sobre o orçamento federal” (BRAGA e JAMES, 2019, p. 15). O TCU, por sua vez, iniciou a publicação dos assim

¹⁸ Escritório de *Accountability* do Governo dos Estados Unidos, site <https://www.gao.gov/products/gao-15-49sp>

intitulados “Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP)”, além de adotar medidas que, segundo o órgão de controle, visam a aprimorar seus processos de trabalho a fim de fornecer informações mais efetivas ao Congresso.

Como demonstram os dados apresentados no relatório, a produção, compartilhamento, sistematização e publicação de informações são fundamentais para a melhoria da eficiência das organizações, ao tempo em que a assimetria de informações contribui para a existência de falhas de coordenação, expressas nas sobreposições, duplicação e fragmentação da ação das organizações ou mesmo entre diferentes políticas públicas.

Alguns outros fatores identificados por Peters (2013), como fatores que dificultam a coordenação de políticas, são a busca por melhor desempenho dentro de uma instituição, em detrimento de objetivos coletivos; a competição e a defesa excessiva do território da organização, que leva à disputa acirrada por orçamentos, pessoal, políticas; as ideologias e o apego à missão e visão de mundo característicos do órgão, refletida em uma concepção específica sobre como deve ser abordado um determinado problema, impedindo o diálogo com outras visões; questões de cunho político, com a segmentação dos atores em diferentes nichos de poder, e uma visão muito rígida ou estreita da responsabilidade ou *accountability* no setor público, imposta especialmente pelos órgãos de controle.

Em resumo, a própria natureza organizacional do setor público e a especialização associada com esta organização tenderiam a reduzir a capacidade do setor de agir coerentemente, tornando a criação de coerência dentro do setor público um importante desafio para a governança em nível nacional e internacional (PETERS, 2013, p. 31)

Essas dificuldades podem ser superadas ou minimizadas por meio de estratégias como a construção de redes entre servidores, ou destes com os atores sociais relevantes para o problema a ser enfrentado, a colaboração, entendida como o processo de se criar um entendimento comum sobre o problema (EUGENE BARDACH, 1998, apud PETERS, 2018, p. 7), ainda que ambas dependam muito da atuação individual para trazer resultados efetivamente relevantes.

No entanto, a estratégia mais comum e que apresenta melhores resultados tem sido, de fato, a adoção de medidas por parte do próprio governo, utilizando o amplo repertório de instrumentos disponíveis, enquanto centro de poder que é, muitas vezes de cunho mais político do que administrativo. Seja por meio da atuação de órgãos com poder de intervenção em diversas áreas do governo, e, portanto, com condições de estabelecer mecanismos de

coordenação, seja pela ação de comitês ou similares, ou ainda definindo procedimentos para a definição de prioridades, o Estado detém os meios necessários para promover a coordenação de políticas.

Nesse processo, porém, é fundamental que os responsáveis pela formulação da política considerem esses aspectos ao definirem o seu desenho e a maneira como será implementada, de forma a dar a importância necessária à articulação com outras políticas e programas que se relacionam ao problema que buscam enfrentar.

2.6 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Pires e Gomide (2013), os arranjos institucionais compreendem as regras *específicas* que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares, no decorrer do processo de implementação de políticas públicas. Na opinião dos autores, é importante distinguir os arranjos do ambiente institucional, que por sua vez consistem nas regras *gerais* a estabelecer o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social (PIRES e GOMIDE, 2013, p. 13).

Desta forma, os arranjos institucionais podem ser definidos como o “[...] conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES e GOMIDE, 2013, p. 13).

Como aponta Silvestre (2019, p. 13), “Os modos de prestação de serviços públicos têm vindo a ser alternados nas últimas décadas”. Uma primeira fase é identificada com o surgimento do Estado – nação, que tinha como prioridade o cumprimento da *lei* – por meio da qual se definia as regras e comportamentos a serem adotados pelos agentes públicos, sejam eles políticos ou administrativos, assim como as responsabilidades que caberiam ao Estado e, conseqüentemente, a missão por ele a ser cumprida; e o cumprimento da *vontade política*, que fundamenta as decisões sobre quais políticas públicas deveriam ser adotadas e implementadas.

A segunda fase identificada pelo autor é marcada pela ascensão do Estado de bem-estar, “[...] pelo qual se desenvolvem relações de interdependência entre os agentes políticos, econômicos e sociais” (SILVESTRE, 2019, p. 13), tendo como missão “[...] a promoção no acesso a bens e serviços básicos para as populações”, especialmente aqueles com maior

dificuldade de acesso, em meio a um contexto de crise, já referido em outros momentos deste Estudo.

Em vista da ampliação das funções do Estado ocorrida no período anterior, o terceiro modo de prestação de serviços é caracterizado pela inserção de novos participantes no processo de prestação de serviços, como é o caso das Organizações Não Governamentais (ONGs) e organizações do setor privado, utilizando-se para isso de ferramentas como contratos, subsídios, subvenções, vouchers e outras. “Esse tipo de arranjo baseado em contratos permitiria, em tese, a contratação de sujeitos vários por parte do Estado, sem que este tivesse a necessidade de alargar, ainda mais, a própria estrutura e desenho” (SILVESTRE, 2019, p. 14). Situação que permitia ao ente público manter a obrigação de prestar o serviço, isentando-se, porém, de sua execução e focando-se no controle.

A última forma prevista pelo autor, que coincide com o momento atual, trata-se de um modelo segundo o qual o “[...] a missão do Estado tem vindo a ser cumprida por vários agentes e agências, podendo estas ser públicas (incluindo-se os vários níveis de governo), privadas e/ou da sociedade”¹⁹. Como será retomado ao se tratar das ferramentas de implementação de políticas, o formato adotado atualmente mostra-se ainda mais complexo que os anteriores, uma vez que, para que a missão pública do Estado possa ser cumprida, é imperioso um alto grau de coordenação e colaboração entre os participantes desse arranjo, o que normalmente se dá por meio da utilização de redes ou networks.

Assim, conclui Silvestre (2019, p. 16): “Tendo por base a evolução dos arranjos utilizados pela administração pública nas últimas décadas, três deles poderão ser identificados, a saber: a hierarquia; os mercados; e as redes ou networks (YOO; KIM, 2012)”.

Considerando o papel dos arranjos institucionais na sustentação dos processos e para a capacidade de execução estatal no momento da implementação de políticas e provisão de serviços públicos, a análise do seu funcionamento é fundamental e relevante ao se tratar sobre a governança no âmbito da Administração.

¹⁹ Idem, Ibidem.

2.7 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SERVIÇOS PÚBLICOS

Como aponta ARNSTEIN (2007, p. 216), em *A ladder in Citizen Participation*,

A ideia de participação cidadã é um pouco como comer espinafre: em princípio ninguém é contra porque faz bem. A participação dos governados em seu governo é, em teoria, a pedra angular da democracia - uma ideia reverenciada que é vigorosamente aplaudida por praticamente todos. Os aplausos se reduzem a palmas educadas, porém, quando esse princípio é defendido pelos pobres negros, mexicanos-americanos [...] e brancos. E quando os pobres definem participação como redistribuição de poder, o consenso americano sobre o princípio fundamental explode em muitos tons de oposição racial, étnica, ideológica e política (tradução nossa)²⁰.

Ou seja, como aponta a autora, em teoria, trata-se de um assunto em que todos parecem concordar, porém, as dificuldades se iniciam assim que fica evidente que ao se falar em participação se está tratando, efetivamente, sobre a redistribuição de poder, o que implica tirar de alguns para dar para outros, se pensamos que “[...] participação sem redistribuição é um processo frustrante e vazio para os impotentes (ARNSTEIN, 2007, p. 217, tradução nossa).

Tanto neste aspecto quanto em relação à operacionalização dos processos de participação, especialmente em contextos de grande diversidade e demandas sociais reprimidas, viabilizar a participação nas decisões públicas, no processo de construção de políticas e prestação de serviços pode ser um grande desafio.

2.8 COCRIAÇÃO E COPRODUÇÃO DE VALOR PÚBLICO

Uma das inovações adotadas pelas burocracias de diferentes países, a partir dos anos 1980, tem sido a adoção de mecanismos visando a promover a participação da sociedade, a governança colaborativa e o envolvimento da comunidade nas questões que dizem respeito à gestão pública. A cocriação e coprodução têm figurado como formas possíveis de envolvimento dos usuários nos processos relacionados à criação de valor e à melhoria dos serviços públicos.

²⁰ Na versão original: “The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you. Participation of the governed in their government is, in theory, the cornerstone of democracy-a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone. The applause is reduced to polite handclaps, however, when this principle is advocated by the have-not blacks, Mexican Americans, [...] and whites. And when the have-nots define participation as redistribution of power, the American consensus on the fundamental principle explodes into many shades of outright racial, ethnic, ideological, and political opposition”.

A discussão sobre o valor público se inicia com o trabalho publicado por Mark Moore em 1995, intitulado “*Creating Public Value: Strategic Management in Government*”, que buscou construir um novo arcabouço conceitual aos anos 1980 e 1990, marcados por uma forte crise internacional, pela ascensão do neoliberalismo e seu enaltecimento da lógica de mercado e a defesa da redução do papel do Estado.

Como expõe Saad (2015), tendo como objetivo de oferecer aos gestores públicos uma nova concepção do que se deveria considerar uma administração pública efetiva, Moore abordou a questão da geração de impacto na atuação do poder público, em termos das escolhas estratégicas para a provisão de serviços públicos e a forma de operacionalização destes, propondo a necessidade de se delimitar o *propósito estratégico* do setor público e os meios para a sua execução. Além disso, direcionou especial atenção para a relação do poder público com a sociedade, a ser pautada por princípios de legitimidade.

Segundo o autor, o propósito estratégico dos governos deve ser a geração de valor público. Por este, entende-se a gestão eficiente de recursos na provisão de serviços públicos, mediante escolhas identificadas como valor pelos cidadãos. Não se trata apenas de garantir bons resultados a partir da alocação eficiente de insumos, mas de assegurar que tais resultados representem o que de fato é considerado valor pela sociedade, preservando, a longo prazo, o atendimento do interesse público (SAAD, 2015, p. 5).

Segundo a concepção proposta por Moore, a geração de valor público envolveria, portanto, um processo de cocriação, em que Estado, mercado e sociedade civil se articulam, como esferas interdependentes, para alcançar esse fim, sob a coordenação dos gestores públicos, realizada ao longo de todo o ciclo de formulação das políticas públicas.

Entre os seus principais méritos, a Teoria do Valor Público oferece contribuição importante à Nova Gestão Pública, no que diz respeito à eficiência no desempenho do Estado: “[...] trata-se da geração de impactos positivos, fundamentados no atendimento do efetivo interesse público. Em outras palavras, a gestão eficiente de recursos na provisão de serviços públicos deve ser pautada por escolhas dos cidadãos, com base no que estes identificam como valor” (SAAD, 2015, p. 23).

A importância e repercussão dessa nova concepção é reconhecida na literatura, seja em experiências de reformas no âmbito de estruturas do Estado, seja em termos teóricos, em incontáveis trabalhos sobre o tema. Conforme pesquisa realizada por Osborne, Radnor e Strokosch (2016, p. 4),

A coprodução é atualmente um dos pilares da reforma das políticas públicas em todo o mundo [...] articulada como uma rota valiosa para a reforma do serviço público [...] para o planejamento e entrega de serviços públicos eficazes [...] resposta ao déficit democrático [...] um caminho para a cidadania ativa e comunidades ativas [...] e como um meio pelo qual alavancar recursos adicionais para a prestação de serviços públicos (tradução nossa)²¹.

Porém, a despeito dessas importantes funções, segundo os autores, estes são conceitos que ainda carecem de uma elaboração mais consistente, a serem explorados em diferentes frentes de estudos e pesquisas, que poderão não apenas propiciar um melhor entendimento sobre o tema, mas também contribuir para o desenvolvimento de políticas baseadas em evidências.

Podendo ser definidos como “[o] envolvimento voluntário ou involuntário de usuários de serviços públicos em qualquer projeto, gestão, prestação e/ou avaliação de serviços públicos” (OSBORNE et al., 2016, tradução nossa)²², e se referindo ao “envolvimento ativo de usuários-finais nos vários estágios do processo de produção [...]” (VOORBERG et al., 2015, tradução nossa), a cocriação e coprodução são temas que vêm conquistando crescente importância para as políticas públicas.

Todavia, assim como outros conceitos encampados pela Gestão Pública, sua origem se encontra na realidade das empresas privadas e nos estudos e elaborações teóricos da Administração voltados para entender e aperfeiçoar o processo de criação de valor dos produtos e serviços oferecidos aos consumidores.

2.9 COPRODUÇÃO E COCRIAÇÃO DE VALOR NO SETOR PRIVADO E PÚBLICO

Como apontam Voorberg et al. (2015, p. 4), no setor privado, a cocriação é baseada em duas diferentes tendências. Pela primeira, as empresas são desafiadas no sentido de produzirem de forma mais eficiente, e assim os usuários finais são vistos como possíveis coprodutores que assumem atividades específicas na cadeia de produção.

²¹ Texto original: “Co-production is currently one of cornerstones of public policy reform across the globe [...] articulated as a valuable route to public service reform [...] to the planning and delivery of effective public services [...] a response to the democratic deficit [...] a route to active citizenship and active communities [...] and as a means by which to lever in additional resources to public services delivery”.

²² Texto original: “The voluntary or involuntary involvement of public service users in any of the design, management, delivery and/or evaluation of public services”

De acordo com a segunda tendência, os usuários finais podem se tornar criadores cujas experiências com os produtos e serviços podem ser de valor agregado para uma empresa, e, portanto, são vistos como fonte de inovação.

Debruçando-se sobre esse assunto, Prahalad & Ramaswamy (2004, p. 2) afirmam que, na concepção tradicional do processo de criação de valor no setor privado, “[...] os consumidores estavam ‘fora da empresa.’ A criação de valor ocorreu dentro da empresa (por meio de suas atividades) e fora dos mercados” (tradução nossa)²³.

Segundo essa visão de mercado, o envolvimento dos consumidores se restringiria ao momento do *consumo* de determinado produto ou serviço. Enquanto “[...] as empresas podem agir de forma autônoma na concepção de produtos, desenvolvimento de processos de produção, elaboração de mensagens de marketing e controle de canais de vendas com pouca ou nenhuma interferência ou interação com os consumidores” (PRAHALAD & RAMASWAMY, 2004, p. 5, tradução nossa)²⁴.

Entretanto, a emergência de um novo perfil de consumidores, que passam a estar conectados, informados, “empoderados” e ativos, faz surgir também a busca para que possam exercer a sua influência em todas as partes do sistema de negócios, em que “[...] Munidos de novas ferramentas e insatisfeitos com as opções disponíveis, os consumidores querem interagir com as empresas e, assim, ‘cocriar’ valor” (Idem, 2004, tradução nossa).

Esse novo cenário serve de pano de fundo para a criação, pelos autores, de um novo modelo de atividade econômica, denominado “consumer-to-business-to-consumer - C2B2C” (do consumidor à empresa, da empresa ao consumidor), que repensa o conceito de mercado, o papel dos consumidores e o caráter da interação entre consumidor - empresa como o *locus* de cocriação de valor, além de redefinir o próprio significado de valor e o processo de criação de valor.

²³ Texto original: “[...] consumers were ‘outside the firm.’ Value creation occurred inside the firm (through its activities) and outside markets”.

²⁴ Texto original: “[...] firms can act autonomously in designing products, developing production processes, crafting marketing messages, and controlling sales channels with little or no interference from or interaction with consumers”.

A partir dessa mudança nos padrões de consumo, o valor, que é sempre definido pelo consumidor em função da satisfação de suas necessidades e expectativas, deixa de ser pensado unilateralmente pela empresa e passa a ser criado de forma conjunta, com o consumidor exercendo um papel ativo e determinante em diferentes etapas do processo, a partir do escrutínio, análise, avaliação que se torna possível por meio do acesso facilitado à informação.

Assim, a cocriação de experiências é vista como a base para a criação de valor, no sentido em que “[i]nterações de alta qualidade que permitem que um cliente individual co-crie experiências únicas com a empresa são a chave para desbloquear novas fontes de vantagem competitiva” (PRAHALAD & RAMASWAMY, 2004, p.7, tradução nossa)²⁵.

No que diz respeito à gestão pública, como expõe Silvestre (2019),

A participação dos usuários na definição do desenho dos serviços públicos surgiu como abordagem alternativa ao modelo hierárquico, o qual se manteve hegemônico até a década de 1970. Até então, o modelo hierárquico para a prestação de serviços públicos colocava a responsabilidade da concepção das políticas (policy) nos próprios políticos (politics), enquanto a execução era uma responsabilidade da extensão administrativa do governo, isto é, uma responsabilidade da Administração Pública Tradicional (RHODES, 2016, apud SILVESTRE, 2019, p.8).

Desta forma, segundo Osborne (2006), o cumprimento de regras e normas escritas era fundamental para que uma organização viesse a alcançar a eficiência, uma vez que por meio delas era definido o modo de produção que viria a elevar a produção. “Nesse particular, não existia uma separação entre política e administração, e a ingerência política nas decisões das organizações do setor público ocorria frequentemente” (SILVESTRE, 2019, p.8).

Tal cenário viria a se transformar com as crises do petróleo ocorridas em 1973 e 1979, que precipitaram uma onda de crises ao redor do mundo, impulsionando a substituição da Administração Pública Tradicional pela Nova Gestão Pública, cujas propostas se centraram em duas frentes principais – a reforma do setor público e a reforma administrativa. É nesse contexto de transformações que se inicia a formulação de dois conceitos intrinsecamente correlacionados: o de cocriação de serviços públicos e o de criação de valor público.

Sob a perspectiva da Administração Pública e Gestão, a literatura sobre o tema tem origem na publicação da economista americana Elinor Ostrom, intitulada *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, de 1972. Na qual, de acordo com Osborne et al. (2016), Ostrom defende que as organizações de serviço público (PSOs) dependem tanto

²⁵ “[h]igh-quality interactions that enable an individual customer to co-create unique experiences with the company are the key to unlocking new sources of competitive advantage”.

da comunidade para implementação de políticas e prestação de serviços quanto a comunidade depende delas. Ideia que veio a ser a origem do conceito de coprodução na administração pública, desenvolvendo-se na América do Norte, Europa e Austrália.

A concepção de cocriação que emerge nesse momento acontece como parte do processo de transformação do paradigma adotado pela burocracia pública clássica, segundo o qual o setor público é representado como “[...] uma *autoridade legal* que usa a sua soberania democrática para exercer poder sobre os cidadãos, regulando o seu comportamento, cobrando impostos, administrando direitos legais a benefícios e serviços e prescrevendo ações obrigatórias, como escolaridade, vacinação, serviço militar, etc.” (WEBER, 1922, apud TORFING et al. 2019, p. 5)²⁶. E no qual os cidadãos são posicionados como receptores passivos, sem poder de escolha e dependentes da regulamentação e prestação de serviços providos pelo poder público, cabendo-lhes cumprir humildemente as regras e decisões públicas e receber com gratidão a atribuição benevolente de benefícios e serviços (TORFING et al., 2019, p. 5).

Nesse sentido, subjacente ao conceito de cocriação, que passa a tomar forma também no âmbito do setor público, subjaz uma nova concepção de serviço público, no qual a interação entre Estado – cidadãos não mais se fundamenta na dinâmica de autoridade do Estado e em relações de comando e controle, e sim em uma concepção mais democrática e aberta, baseada em instrumentos de cocriação voltados para a legitimidade dos serviços. Como expõem Torfing et al.:

Apoiada pela revolta social antiautoritária que começou no final da década de 1960, a relação de poder assimétrica entre cidadãos e autoridades públicas foi posta em causa. As pessoas consideraram inaceitável que os cidadãos que financiaram a enorme expansão do Estado-Providência através do pagamento de impostos ficassem de pé, de chapéu na mão, agradecidos por receberem o apoio público a que tinham direito e por aceitarem receber ordens de papas onipotentes e pretensamente conhecedores de tudo. Em vez disso, esta hierarquia deveria ser invertida para que os desejos e necessidades dos cidadãos se tornassem o centro das atenções. A satisfação do usuário tornou-se a palavra da moda do programa de reforma da Nova Gestão Pública, que redefiniu o papel do setor público de autoridade legal para provedor de serviços (HOOD, 1991; OSBORNE & GAEBLER, 1993, apud TORFING et al., 2019, p.5, tradução nossa)²⁷.

²⁶Texto original: “[...] a *legal authority* that uses its democratic sovereignty to exercise power over citizens, regulating their behavior, collecting taxes, administering legal rights to benefits and services, and prescribing mandatory actions such as schooling, vaccinations, military service, etc.”.

²⁷ Texto original: Supported by the anti-authoritarian societal revolt that began in the late 1960s, the asymmetric power relation between citizens and public authorities was called into question. People found it unacceptable that citizens who financed the huge expansion of the welfare state through their tax payments should stand, hat in hand, thankful for receiving the public support they were entitled to and accepting of being ordered around by omnipotent and second guessing desk popes. Instead, this hierarchy should be turned upside down so that the

Em vista disso, a evolução da literatura de Administração Pública sobre o tema pode ser traçada a partir de um foco tradicional da administração pública, segundo a qual a coprodução é vista como “[...] uma maneira pela qual os serviços públicos possam ser prestados com a participação máxima possível dos moradores das áreas e membros dos grupos atendidos” (JUDD, 1979, p. 303 [...] LAPORTE 1971, apud OSBORNE et al., 2016, p. 5, tradução nossa)²⁸.

Associa-se, assim, ao modelo gerencial intitulado como Consumerismo, como parte da trajetória da reforma da Nova Gestão Pública. E, mais adiante, como parte da abordagem dos sistemas abertos voltada para a provisão de serviços públicos, como exemplificado pelo modelo da Nova Escola de Governança (OSBORNE et al., 2016, p. 4).

Ainda no campo teórico da Administração Pública, a coprodução permanece voltada para tratar sobre como a participação do usuário pode ser adicionada ao processo de planejamento e produção visando a melhorar a qualidade dos serviços. E assim não se desafia as premissas básicas da teoria a respeito da provisão desses serviços, “[...] porque só pode ocorrer a pedido e controlado por profissionais de serviço” (BRANDSEN & PESTOFF 2006, apud OSBORNE et al., 2016, p. 5, tradução nossa).

Trata, portanto, mais do que explorar a relação *top-down* entre política, organizações públicas e usuários de serviços públicos, do fato de que “A nova tecnologia emergente ofereceu aos usuários de serviços rotas potenciais para arrancar (algum) controle de baixo para cima sobre os serviços públicos das estruturas políticas, administrativas e gerenciais [...]” (BRANDSEN & PESTOFF, 2006, apud OSBORNE et al., 2016, p. 5, tradução nossa)²⁹.

Entretanto, como ressaltam os autores, apesar do desenvolvimento da discussão sobre o tema, este não logrou sucesso em desafiar a visão já consolidada segundo a qual caberia exclusivamente aos agentes públicos a responsabilidade de desenhar e prover serviços aos cidadãos, que por seu turno demandam, consomem e avaliam esses serviços.

wants and needs of the citizens became the center of attention. User-satisfaction became the buzz word of the New Public Management reform program that redefined the role of the public sector from a legal authority to a service provider”.

²⁸ Texto original: “[...] a way through which public services could be delivered with ‘the maximum feasible participation of residents of the areas and members of the groups served.

²⁹ Texto original: “Emerging new technology has offered service users potential routes to wrest (some) bottom-up control over public services from the policy, administrative and managerial structures [...]”.

Tal perspectiva se mostra diferente da perspectiva proposta pela Teoria de Gerenciamento de Serviços, em termos da natureza e papel da coprodução na provisão de serviços públicos. Tal diferenciação se dá devido ao fato que

[...] Fundamentalmente, esta literatura não está preocupada em como “permitir” ou “incorporar” a coprodução ao processo de prestação de serviços. Sua premissa básica é que a coprodução é um componente essencial e inalienável da prestação de serviços: você não pode ter prestação de serviços (públicos) sem coprodução. Os usuários do serviço não escolhem coproduzir ou não – isso ocorre quer eles escolham ou não, estejam eles cientes disso ou não [...] (OSBORNE et al., 2016, p. 5, tradução nossa).

De tal forma que a coprodução compreende o processo intrínseco de interação entre qualquer organização de serviço e o usuário do serviço no ponto de entrega de um serviço.

Já a teoria tradicional de gerenciamento de serviços, por sua vez, trabalha com a noção tripartite de intangibilidade, inseparabilidade e coprodução, segundo a qual

[...] serviços compreendem processos intangíveis e não produtos concretos (mesmo que possam utilizar tais elementos concretos em sua entrega); a produção e o consumo de tais serviços não são processos separados, mas sim inseparáveis e ocorrem contemporaneamente (você não pode 'armazenar' um serviço para entrega posterior – ele é consumido no momento de sua produção; e o usuário/consumidor é um participante (involuntário ou involuntário, consciente ou inconsciente) na produção e execução do serviço (GRONROOS, 2007, apud OSBORNE et al., 2016, p. 6).

Nessa perspectiva, a centralidade da coprodução na entrega do serviço é o aspecto mais relevante a ser considerado, haja vista serem tanto a qualidade como o desempenho de um processo de serviço moldados principalmente pelas expectativas do usuário, seu papel ativo ou passivo na entrega do serviço e sua experiência subsequente do processo.

Assim, enquanto, por um lado, as organizações do serviço se propõem a proporcionar um determinado processo ou experiência, por outro, a verdade dessa experiência somente será efetivamente revelada ao se defrontar com as expectativas do usuário desse um serviço, o que virá a determinar tanto sua satisfação com a experiência de serviço e o desempenho e resultados deste encontro de serviço (MAGNUSSON, 2003, VENETIS & GHOURI, 2004, apud OSBORNE et al., 2016, p.7).

O entendimento tradicional do termo sofreu evolução recente como influência da exposição à perspectiva de serviço dominante, segundo a qual serviço não se trata de uma indústria e sim de um processo a partir do qual se adiciona valor a serviços ou produtos. Ou seja, o valor é cocriado como resultado da transformação de componentes de serviço no ponto de coprodução, e desta forma o serviço não possui valor intrínseco para seus usuários, mas dependerá dessa interação.

A ênfase dada por doutrinas como a de gestão de serviços está justamente nas repetidas interações entre o produtor do serviço e o seu usuário no processo de coprodução dos serviços públicos, assim como na interdependência de ambos no nível operacional. Seja de forma inconsciente ou de certa forma por coerção, dá-se necessariamente a contribuição do usuário como coprodutor desse serviço, importante também na sua execução.

Essa criação conjunta será justamente o elemento que irá cocriar valor para o usuário do serviço, e o valor gerado compreenderá a satisfação com o serviço, o impacto da experiência do serviço no seu bem-estar e o grau de satisfação das suas necessidades sociais, de saúde ou econômicas. Finalmente, os serviços públicos também contribuem para a cocriação de “valor público”, na medida em que contribuem para a realização de objetivos sociais ou contribuem para a coesão ou bem-estar social (OSBORNE et al., 2016, p. 8).

Apesar do desenvolvimento do tema em diferentes campos teóricos, os autores identificam a carência de um desenvolvimento mais robusto em termos conceituais, assim como um entendimento mais claro sobre a forma como a coprodução se insere no contexto político e das políticas relacionadas aos serviços públicos.

Assim, enquanto abordagens como as apresentadas por Osborne et al. estão fundamentadas no entendimento sobre o desenho e provisão de serviços públicos na perspectiva da *public service-dominant logic* (PSDL), que relaciona a coprodução diretamente à cocriação de valor na entrega de serviço, e que visa a auxiliar na compreensão sobre a prestação de serviços públicos, uma segunda perspectiva busca situar esta entrega não apenas dentro das organizações públicas, ou mesmo dentro de redes de organizações públicas cooperantes, mas sim dentro dos sistemas de serviço público.

Com relação à ideia de valor público, refere-se a discussão mais frequentemente observada em disciplinas como economia, marketing, contabilidade, estratégia, finanças, estratégia, gestão e sistemas de informação, tendo como origem a administração pública (AL-HUJIRAN et al., 2015, apud LOPES et al., 2018). E que passa a se tornar mais amplamente conhecida, no setor público, com as interpretações e publicações de autoria de Mark Moore, a partir de 1995.

Com abordado anteriormente, entre as suas propostas para o tema, Moore defende que a criação de valor público para os cidadãos e a satisfação de suas necessidades devem ser os principais fatores a guiar as operações dos órgãos públicos na prestação de serviços (1995, p. 28, apud LOPES, 2018). Quanto aos gestores, devem escutar e engajar o público, como

usuários e cidadãos, além de assumirem a responsabilidade pelas decisões e pela adoção de formas de atuação colaborativas, que venham a gerar resultados voltados para a produção de valor para o público.

Essa concepção de criação de valor público, que está na base da cocriação de serviços no setor público, é o que a diferencia do entendimento do conceito e práticas adotados no setor privado, pois aqui se trata do efetivo atendimento do *interesse público*, pautada por escolhas dos usuários/cidadãos, com base no que estes identificam como valor.

Desta forma, caso implementada, a noção de valor público significaria uma radical mudança nas práticas gerenciais do setor público, posto que as ações governamentais estariam voltadas prioritariamente para a busca de soluções que viessem a garantir a melhor coesão possível com as expectativas dos cidadãos.

Como será tratado ao se realizar o estudo de caso sobre os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, no Capítulo 4, o engajamento dos usuários/cidadãos ao modelo de avaliação da qualidade dos serviços proposto pela CGU, que em um sentido mais amplo visa à legitimação das ações e programas dos órgãos da Administração federal submetidos a consultas públicas, é uma etapa/objetivo central no modelo de avaliação de serviços adotado a partir do que prevê a Lei 13.460/2017.

2.10 UMA VISÃO SOBRE A COCRIAÇÃO E COPRODUÇÃO NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Na linha da segunda perspectiva, o estudo de Voorberg et al. (2015) vem contribuir para um melhor entendimento, do ponto de vista empírico e conceitual, acerca dos objetivos da cocriação e coprodução de serviços com os cidadãos no contexto institucional.

Tendo como foco a busca de respostas para perguntas como “[...] o que sabemos empiricamente sobre cocriação/coprodução, dada a sua importância proclamada? Quão baseada em evidências é a afirmação de que a cocriação/coprodução é uma estratégia de renovação relevante?” (VOORBERG et al., 2015, p. 23, tradução nossa)³⁰, a pesquisa realiza uma revisão

³⁰ Texto original: “[...] what do we empirically know about co-creation/co-production, given their proclaimed importance? How evidence-based is the claim that co-creation/co-production is a relevant renewal strategy?”

sistemática da literatura de trabalhos publicados entre 1987 e 2013, em que tratam sobre os objetivos e tipos de cocriação e coprodução, fatores influenciadores e resultados do processo.

Sem a pretensão de retratar todo o amplo espectro oferecido pela pesquisa, vemos que a cocriação e coprodução se referem a um tipo específico de participação, caracterizada por ser *ativa*, diferentemente dos mecanismos em que há o envolvimento passivo do cidadão.

Cocriação e coprodução, para além de serem termos relacionados, não raro são usados de forma intercambiável ou equivalente, enquanto “[...]a principal diferença nas definições entre cocriação e coprodução é que, em linha com o trabalho de Vargo & Lusch (2004), a literatura de cocriação dá mais ênfase à cocriação como valor” (e.g. GEBAUER et al., 2010, apud VOORBERG et al., 2015, p. 12)³¹.

No que se refere aos tipos de cocriação ou coprodução, identificam-se 3 principais tipos, que se diferenciam pelo grau de envolvimento do cidadão no processo. Assim, o tipo mais comum de coprodução é aquele em que o cidadão atua como “coimplementador” dos serviços, e, portanto, desempenha algumas tarefas específicas; o segundo se refere ao tipo em que o cidadão atua como codesigner do serviço, ou seja, a iniciativa de prestar o serviço parte da própria organização, mas os cidadãos decidem como a prestação do serviço será projetada. Por fim, uma terceira possibilidade se refere a quando a iniciativa parte dos próprios cidadãos e estes a executam, citando-se como exemplo a ocasião em que, a partir da ação dos cidadãos, foi realizada a restauração dos monumentos, com a reabertura do centro histórico de Nápoles.

Outro aspecto que possibilita um entendimento mais detalhado sobre a cocriação e coprodução de serviços públicos trata-se do objetivo pelo qual se promove esse tipo de participação. Nesse ponto, os autores identificam a existência de um pressuposto implícito, no sentido de que o envolvimento dos cidadãos seria por si só uma virtude, como se convencionou pensar a respeito da democracia e transparência, por exemplo. O que tornaria coerente a ideia de que a cocriação como processo poderia ser um objetivo por si próprio e o envolvimento do cidadão algo adequado.

Essa é a conclusão dos autores, considerando que 52% dos estudos não mencionaram o objetivo da implementação da cocriação de serviços (“No objective mentioned”), enquanto 18% informaram que o objetivo seria ganhar mais eficácia (“Gaining more effectiveness”), 11%

³¹ Texto original: “[...] the main difference in the definitions between co-creation and co-production is that, in line with the work of Vargo & Lusch (2004), the co-creation literature puts more emphasis on co-creation as value”.

alcançar mais eficiência (“Gaining more efficiency”), 8% seria obter a satisfação do cliente (“Gaining customer satisfaction”), 7% aumentar o envolvimento dos cidadãos (“Increasing citizen involvement”) e 4% outros objetivos (“Other objectives”) (VOORBERG et al., 2015, p. 14).

Pode-se entender melhor a dinâmica da implementação da cocriação e coprodução de serviços no contexto analisado observando ainda os fatores que afetaram a maneira como esses objetivos foram alcançados, pelo ponto de vista da organização e dos cidadãos.

Assim, do ponto de vista institucional, destacam-se como tais fatores a compatibilidade das organizações públicas com a participação dos cidadãos, uma atitude receptiva com relação à participação cidadã, a cultura administrativa aversa a riscos e ainda a presença de incentivos claros à cocriação.

Da perspectiva do cidadão, foram identificadas como primeiro fator influenciador as características do cidadão (habilidades/valores intrínsecos/estado civil/composição familiar/nível de escolaridade), a presença de incentivos claros à cocriação (situação ganha/ganha), a presença de capital social e a aversão ao risco por parte de clientes/pacientes/cidadãos.

Essa parte da pesquisa oferece conclusões muito interessantes para se entender o ponto de vista com que as instituições veem a cocriação de serviços. Em primeiro lugar, a existência de compatibilidade entre a visão das organizações públicas e dos cidadãos com respeito a cocriação e coprodução. O que pode se referir à presença ou ausência de estruturas e procedimentos organizacionais convidativos dentro da organização pública ou a presença ou ausência de uma infraestrutura digna de comunicação com os cidadãos.

Em segundo lugar, destaca-se o fato de que muitos autores terem feito menção ao fato de que a atitude de funcionários públicos e políticos influencia em que medida a cocriação/coprodução ocorre, fazendo ainda a seguinte observação:

Roberts et al. (2013) relata que muitos políticos, gestores e profissionais consideram a coprodução pouco confiável, dado o comportamento imprevisível dos cidadãos. Portanto, a relutância política e profissional em perder status e controle foi considerada como uma explicação para a relutância em apoiar a cocriação/coprodução (VOORBERG et al., 2015, p. 17, tradução nossa)³².

³² Texto original: “Roberts et al. (2013) reports that many politicians, managers and professionals consider co-production as unreliable, given the unpredictable behaviour of citizens. Therefore, political and professional

Uma terceira observação importante apontada pelos autores, além do aspecto da atitude, seria a ênfase na influência exercida por uma “cultura administrativa conservadora e avessa ao risco como uma explicação por que os cidadãos não eram considerados um parceiro confiável de fornecimento de recursos [...]”, em que “a falta de uma tradição de considerar os cidadãos como associados, e não como receptores de serviços, implica que não há um “espaço institucional” para convidar os cidadãos como iguais” (VOORBERG et al., 2015, p. 14, tradução nossa).

Outra reflexão relevante diz respeito à importância atribuída à existência de incentivos claros para a cocriação/coprodução, citando como exemplo a necessidade, por parte dos servidores públicos, de que seja perceptível o que efetivamente pode ser melhorado como resultado da incorporação dos cidadãos, como a cocriação cria benefícios orçamentários ou contribui para aumentar. “Sem clareza sobre esses incentivos, os administradores não veem sua utilidade” (Idem, ibidem).

Em relação às informações obtidas a partir da perspectiva do cidadão, Voorberg et al. formulam também algumas reflexões bastante relevantes, com foco na observação dos elementos que influenciam a sua participação no processo de cocriação e coprodução. Em que, inicialmente, além das características dos cidadãos, exercem influência sobre a vontade de participação dos cidadãos valores como a lealdade, dever cívico e o desejo de melhorar o governo positivamente (WISE et al., 2012, VOORBERG et al., 2015, p. 16).

Somando-se a isso, há ainda o papel de traços pessoais como educação e composição familiar, uma vez que de acordo com a pesquisa pessoas que receberam mais educação além do ensino médio demonstraram estar mais conscientes das necessidades da comunidade e serem mais capazes de articular suas próprias necessidades, além de possuir habilidades administrativas para participar.

Em segundo lugar, a compilação das informações possibilitou identificar “[...] the importance of a *sense of ownership* and the perceived *ability* of citizens to participate” (VOORBERG et al., 2015, p. 18), o entendimento claro acerca da forma como e onde podem influenciar os serviços públicos, bem como um sentido de responsabilidade quanto a essa participação.

reluctance to lose status and control was considered as an explanation for the unwillingness to support co-creation/co-production”.

Um terceiro aspecto aduzido diz respeito ao capital social que demonstra ser necessário para a cocriação e a coprodução. A propósito, como apontam os autores. A propósito, comentam:

[...] Ostrom (1996) menciona que, para envolver os cidadãos de forma sustentada em projetos de infraestrutura no Brasil, não só é necessária a ativação dos cidadãos, mas também o capital social precisa ser energizado para cumprir as promessas de ação (VOORBERG et al., 2015, tradução nossa)³³.

E, finalmente, observa-se a necessidade de que os cidadãos sintam confiança quanto à iniciativa de cocriação, além de algum grau de aversão substancial ao risco, em casos específicos, ligados a serviços que envolvem o atendimento na área de saúde.

Tomando por base as análises realizadas, os autores consideram haver uma inter-relação importante entre os fatores estudados. Nesse sentido em que a cada ocorrência corresponde uma ou mais ações possíveis a serem adotadas para reverter as situações que podem estar prejudicando de alguma forma a implementação de mecanismos que garantam a participação do cidadão. Afirmam eles:

Dentro de uma cultura administrativa avessa ao risco, parece plausível que a atitude dos funcionários públicos signifique que eles são avessos à participação cidadã. Portanto, as organizações públicas carecem das ferramentas organizacionais práticas necessárias para o envolvimento ativo do cidadão. O resultado é que, se não estão sendo estabelecidas relações sustentáveis entre organizações públicas e cidadãos, ações adicionais são necessárias para estabelecer essas relações com os cidadãos” (VOORBERG et al., 2015, p. 18, tradução nossa)³⁴.

Em termos de ações visando a superar as barreiras tratadas no estudo, foram identificadas por exemplo a adoção de políticas, pelos altos escalões (*top-down*) visando a apoiar a cocriação e coprodução; a redução de barreiras à participação dos cidadãos, por exemplo com a redução de custos; a oferta de suporte para garantir esse tipo de política; estratégias que sejam convidativas e promovam a percepção de pertencimento com relação às medidas que se pretende trabalhar de forma cocriativa, entre outras.

³³ Texto original: “Ostrom (1996) mentions that, in order to involve citizens in a sustained way in infrastructure projects in Brazil, not only is the activation of citizens required, but also social capital needs to be energized in order to fulfill the promises of collective action”.

³⁴ Texto original: “Within a risk-averse administrative culture, it seems plausible that the attitude of public officials means that they are averse to citizen participation. Hence, public organizations lack the practical organizational tools required for active citizen involvement. The outcome is that, if sustainable relationships between public organizations and citizens are not being established, additional actions are required to establish these relationships with citizens”.

Ao se pensar na importância da cocriação e coprodução de serviços públicos, um aspecto cuja investigação demonstra ser relevante diz respeito aos resultados que se espera obter ao se promover esse tipo de participação da sociedade. A discussão desse aspecto foi também objeto do estudo de Voorberg et al., tendo inclusive figurado como uma das perguntas de pesquisa que nortearam o referido trabalho.

Assim, em resposta ao questionamento acerca de quais seriam os resultados dos processos de cocriação e coprodução com os cidadãos, os autores verificaram que na maior parte dos casos, 35%, os estudos estiveram voltados para o estudo dos fatores influenciadores, 20% consistiam em relatórios sobre metas específicas a serem alcançadas, 18% versaram sobre a identificação de diferentes tipos de cocriação e coprodução e 27% “Outros”.

Assim, portanto, como afirmam os autores: “Concluimos que na maioria dos registros o estudo realizado não teve como objetivo a identificação ou avaliação de resultados específicos do processo de cocriação/coprodução” (VOORBERG et al., 2015, p. 20, tradução nossa), e sim voltaram-se para a identificação de fatores influenciadores e a tipologia da cocriação e cocriação público.

Segundo relatam, apenas alguns autores dos estudos analisados descrevem resultados alcançados/a serem alcançados por meio da cocriação e coprodução, sendo que, entre 24 estudos, 14 citam “Gaining more effectiveness”, 6 estudos se referem a “Increasing citizen involvement”, havendo menção ainda a “Gaining more efficiency”, “Gaining customer satisfaction”, “Democratizing public services”, com 1 referência cada (Idem, Ibidem).

Desta forma, percebe-se que de fato há referências sobre eventuais resultados alcançados por meio da cocriação e cocriação, entretanto, a interpretação dos autores a respeito do assunto é que:

No entanto, dado o número limitado de registros que relataram os resultados da cocriação/coprodução, não podemos concluir com certeza se a cocriação/coprodução pode ser considerada benéfica. Além disso, nossa observação anterior, de que a cocriação/coprodução está sendo considerada uma virtude em si, é fortalecida pelo domínio de estudos dedicados a fatores influentes e as tentativas de oferecer uma tipologia (VOORBERG et al., 2015, p. 21, tradução nossa)³⁵.

³⁵Texto original: “However, given the limited number records that reported on the outcomes of co-creation/coproduction, we cannot definitely conclude whether co-creation/co-production can be considered as beneficial. Furthermore, our previous observation, that co-creation/coproduction is being considered as a virtue in itself, is strengthened by the dominance of studies dedicated to influential factors and the attempts to offer a typology”.

A partir das informações obtidas como parte do estudo, os autores delineiam algumas conclusões, considerando as perguntas que nortearam a pesquisa. Ao longo da investigação a respeito dos objetivos e tipos que assume a cocriação/coprodução no contexto das organizações públicas, constatam, por exemplo, que os cidadãos são percebidos como parceiros importantes no desenvolvimento e redesenho de serviços públicos.

Entretanto, concluem que os conceitos de cocriação e coprodução são utilizados de forma intercambiável, o que não contribui para uma visão mais clara do tema em termos conceituais. A diferenciação entre 3 tipos de cocriação, pensados a partir do nível de envolvimento dos cidadãos, possibilita uma maior clareza com respeito aos termos.

Assim, tomando por base essa distinção, os autores propõem que o termo “cocriação” seja reservado para se referir ao envolvimento dos cidadãos como (co) iniciadores ou (co) codesenho. Desta forma, a coprodução é considerada como o envolvimento dos cidadãos na (co) implementação dos serviços públicos (VOORBERG et al., 2015, p. 24).

Outra questão relevante diz respeito aos objetivos a serem alcançados por meio da cocriação e coprodução, a propósito do que concluem que, diante do fato de que em mais da metade das contribuições elegíveis não menciona objetivos específicos, é possível concluir que são percebidas como um valor em si mesmo. Conclusão corroborada pelo fato de que muitos autores apontam o aumento do envolvimento dos cidadãos como um objetivo a ser alcançado, bem como pelo reduzido número de menções a resultados alcançados por meio da cocriação/coprodução.

Em termos de implicações para o papel da cocriação e coprodução no processo de inovação social, no qual se insere a melhoria da prestação de serviços públicos, os autores apresentam algumas considerações. Em primeiro lugar, a necessidade de separar o processo de cocriação e coprodução dos resultados, uma vez que a observação dos fatores influenciadores identificados possibilita dizer se e como o processo passa a existir.

Porém, questiona-se a real força desse mecanismo em termos de seu potencial de transformação e inovação, ao considerarem que,

[...] se olharmos para os resultados do processo de cocriação/coprodução e relacionarmos com possíveis resultados de inovação social, podemos argumentar que **não sabemos se a coprodução/cocriação contribui para resultados que realmente atendem às necessidades dos cidadãos de forma robusta, agindo assim como 'virada de jogo'**. Até certo ponto, isso colocaria em perspectiva as reivindicações que

os formuladores de políticas fazem em relação à 'magia' da inovação social (VOORBERG et al., 2015, p. 25, tradução e grifos nossos)³⁶.

Da mesma forma sendo possível levantar dúvidas quanto à relação entre os graus de envolvimento do cidadão (na (co)implementação, (co)desenho e iniciador), e os resultados das inovações sociais, aspecto que necessita de mais estudos e pesquisas voltados para a análise desses resultados a fim de que possa ser melhor compreendido.

O estudo apresenta, por fim, contribuições em termos de sugestões de agendas de pesquisa relacionadas ao tema, iniciando-se por estudos voltados para diferenciar de forma mais clara a distinção entre cocriação e coprodução, bem como para investigação acerca do papel do cidadão nesse processo. Considerando que em grande parte os estudos já realizados se referem à atuação do cidadão como (co)implementador, há lacuna com respeito ao papel de *co-designer* e coiniciador.

Sugerem, ainda, buscar-se o entendimento sobre as condições em que a participação do cidadão pode ser correlacionada a resultados mais concretos e funcionais, uma vez que, “[...] if we use a rational, functional or goal-oriented approach, the outcomes can be somewhat disappointing”³⁷ (VOORBERG et al., 2015, p. 25). Sendo possível, por outro lado, abordar o tema a partir da perspectiva segundo a qual a criação de valor gerada por esse tipo de participação deve ser acessada de uma perspectiva política e cultural.

Assim, os processos de cocriação seriam “[...] importantes atividades simbólicas nas quais uma organização tenta estabelecer um processo de integração normativa entre os valores centrais e dominantes nas organizações públicas, e desenvolvimentos nas organizações públicas, por um lado, e na sociedade, por outro” (DIMAGGIO & POWELL, 1991; DIMAGGIO & POWELL, 2000, apud VOORBERG et al., 2015, p. 27, tradução nossa). Contexto em que a participação cidadã é percebida como um mecanismo importante para se alcançar a integração normativa.

³⁶ [...] if we look at the outcomes of the co-creation/co-production process and relate to possible social innovation outcomes, we can argue that **we do not know if co-production/co-creation contributes to outcomes which really address the needs of citizens in a robust way, thereby acting as a ‘game changer’**. To some extent this would put the claims that policy makers make in relation to the ‘magic’ of social innovation into perspective”.

³⁷ “[...] se usarmos uma abordagem racional, funcional ou orientada para objetivos, os resultados podem ser um pouco decepcionantes” (tradução nossa).

Destarte, futuras linhas de pesquisa poderiam estar relacionadas a estudos relacionados à “[...] existência percebida de um possível déficit democrático [...]”³⁸ ou “lacuna de desempenho”, conceitos que cuidam da questão relativa às situações em que a legitimidade do governo se encontra sob pressão, em razão de a produção de serviços públicos não atender efetivamente as necessidades dos cidadãos. Tema este que, segundo os autores, pode ser “[...] ainda mais importante do que os objetivos funcionais específicos que foram alcançados” (MEYER & ROWAN, 1977, tradução nossa)³⁹.

³⁸ Texto original: “[...] perceived existence of a possible democratic deficit”.

³⁹ “[...] even more important than the specific functional goals that have been achieved”.

3 SERVIÇOS PÚBLICOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1 APRESENTAÇÃO

Ao longo do processo de reforma democrática do Estado vivenciado no Brasil a partir de fins dos anos 1980, medidas importantes foram adotadas pela Administração brasileira no que diz respeito aos serviços públicos. Entre elas, destacam-se a adoção de mecanismos de participação do cidadão na melhoria dos serviços públicos, mais especialmente por meio da avaliação da qualidade dos serviços, bem com a centralização e uniformização dos canais destinados à oferta de serviços públicos, com foco na ampliação da oferta de serviços digitais.

Desta forma, o objetivo do presente capítulo é estabelecer uma discussão teórica e normativa sobre a gestão pública no Brasil a partir da perspectiva dos serviços, com foco no processo de reestruturação do Estado, criação de instâncias de participação social, arranjos institucionais e mecanismos de coordenação que dão sustentação às ações voltadas para a participação dos usuários e coprodução de serviços públicos.

A importância de se estabelecer a correlação entre governança do Estado, gestão pública, participação social e serviços públicos está no fato de que é na prestação de serviços que os direitos estabelecidos em lei podem se materializar e gerar valor efetivo para o cidadão.

Desta forma, compreender a forma como o Estado atua na prestação desses serviços e a perspectiva da sociedade a respeito deste tema é fundamental para que se possa continuar avançando na democratização do processo de modernização e melhoria da Administração que vem sendo empreendida gradualmente no país.

3.2 REFORMAS DO ESTADO E REDEMOCRATIZAÇÃO: OS CAMINHOS DA CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

3.2.1 Crise, reformas e reestruturação do Estado

A crise do Estado vivenciada a partir dos anos 1970, em decorrência dos graves problemas econômicos gerados com a desestruturação do modelo adotado no mundo pós-Segunda Guerra, levou à adoção de reformas baseadas principalmente na redução da dimensão dos gastos com a máquina pública e ajustes fiscais.

De forma geral, diante da necessidade premente de se superar a crise econômica vivenciada tanto nos países desenvolvidos como periféricos, o foco das reformas adotadas desde os anos 1970 centrou-se na adoção de medidas voltadas para a reformulação do papel do Estado, a limitação do seu escopo de atuação direta, por meio de privatizações, e a superação de problemas relacionados às temáticas orçamentárias e fiscais, com ações voltadas para o controle mais rígido dos gastos, o equilíbrio fiscal e a otimização de recursos.

Outros fatores contribuíram para a necessidade de se implementar mudanças na organização da burocracia, a fim de atender as demandas e complexidades da sociedade, levando a um processo de reformas e reestruturação do Estado que se intensificou de forma crescente ao longo dos anos 80 e 90. A respeito dessa questão, assim opina Rezende:

Sem exageros, pode-se considerar os anos 1990 como a década das reformas da administração pública. Uma combinação de fatores como a crise fiscal do Estado, a escala e a magnitude dos processos de democratização política e de globalização econômica, bem como o declínio de desempenho e accountability nas relações Estado-sociedade, aliados à urgente necessidade de rever padrões de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, contribuíram decisivamente para a difusão em escala jamais vista das políticas de reforma do aparato burocrático do Estado. (REZENDE, 2004, p. 112, apud AGUIAR, 2019, p. 157).

Entre as mudanças ocorridas no bojo das reformas destacam-se o redirecionamento da agenda regulatória, que se volta para a construção de novas e melhores capacidades institucionais, a adoção de medidas visando à descentralização do poder, a democratização e melhoria do desempenho do setor público (ABRUCIO & PÓ, 2002, p.7).

Outro aspecto importante nesse processo de reformulação diz respeito à adoção de novos instrumentos gerenciais, voltados para questões relacionadas ao atendimento ao cidadão e à incorporação do uso de tecnologias da informação. Intensificando-se, num segundo momento, vivenciado inclusive no Brasil a partir do final da década de 1980 e segunda metade dos anos 1990, a abordagem da temática da busca por melhor desempenho, incluindo questões relacionadas à coordenação governamental e democratização do poder público.

Abrucio & Pó (2002, p.11) destacam que a democratização do poder público foi um dos temas mais candentes dessa segunda geração de reformas, no qual se incluem medidas relacionadas à prestação de serviços públicos orientada para o cidadão-cliente, o aumento da participação dos usuários e da comunidade avaliação e mesmo na cogestão dos serviços públicos, além do crescimento das parcerias entre o público e o privado.

3.2.1.1 Reforma gerencial

A partir dos anos 1980, observa-se a influência marcante do paradigma incorporado pelo modelo de administração pública gerencial, surgido inicialmente em países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, e que nos anos 1990 veio a ser adotado nos Estados Unidos e também no Brasil. “Desde então, constituiu-se um quadro teórico e um conjunto de instrumentos de gestão que, dentro do contexto democrático, visam modernizar o Estado e tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão-usuário” (BRESSER PEREIRA, 1999, apud COUTINHO 2000).

Alguns dos princípios gerais dessa nova administração estão presentes em documentos como o *Administration as Service, the Public as Client*, publicado pela OCDE em 1987, de acordo com o qual

[...] os clientes devem saber como a administração funciona, o que a constringe, como é controlada e quem são os responsáveis. Além disso, a administração deve possibilitar a participação dos clientes, satisfazer suas necessidades e ser, ao máximo, acessível ao público (COUTINHO, 2000, p. 42).

Nessa perspectiva, ao longo dos anos 80 e 90, em que se consolidou a escola que veio a ser conhecida como Nova Gestão Pública, o debate foi dominado por ideias relacionadas à melhoria da qualidade da gestão e na prestação de serviços públicos, avaliação de desempenho, obtenção de resultados e a sua medição, transparência, *accountability*, entre outras afins. O elemento central das abordagens de reforma gerencial do Estado proposta por essa escola é a orientação dos governos para gerar valor público aos cidadãos ao atender as demandas da sociedade (GRIN, 2013, p. 5).

Num cenário de crise do Estado, em que se acumulavam críticas ao excesso de burocracia, baixa qualidade do atendimento, morosidade e altos custos com a manutenção da máquina estatal, a proposta do modelo de administração gerencial seria tomar como modelo a administração privada para implementar novas práticas, “[...] oferecendo à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que todas as atenções são centradas nos cidadãos” (COUTINHO, 2000, p. 41).

Como parte do processo de transformação intenso na relação entre a administração pública e os seus usuários, as prioridades voltaram-se para buscar superar o caráter autorreferenciado da administração burocrática e adotar um enfoque direcionado aos clientes, à maneira das empresas privadas. E assim, “Ver o cidadão como um cliente significa apenas dar-lhe a devida atenção, dedicar-lhe o respeito que ele não tem nas práticas da administração

pública burocrática, autorreferida, voltada para seu próprio poder” (BRESSER PEREIRA, 1999: 122, apud COUTINHO, 2000, p. 42).

O movimento pela melhoria da qualidade no setor público, com foco nos cidadãos, representa, para alguns autores, como Abrucio (2006), uma das “principais revoluções no modelo gerencial”. Como aponta Grin, “Esse direcionamento iniciou com as *Citizen Chart's* implementadas na Inglaterra nos anos 80. Estas se baseavam no princípio que o serviço público deve se orientar pelas necessidades dos públicos afetados e avaliar o seu desempenho junto aos usuários” (ABRUCIO, 2006; CLAD, 1998, apud GRIN, 2013, p. 5).

Assim, entre os preceitos fundamentais para a Nova Gestão Pública destacam-se, especialmente, “o desempenho das instituições públicas e sua capacidade de gestão para implantar ações, o que a aproxima da ‘gestão por resultados’”; a avaliação de resultados, em termos da eficiência, eficácia e efetividade das ações, medidos por meio de indicadores e metas de desempenho “coerentes com o interesse público”, contribuindo para a transparência e para a legitimidade na atuação do Estado; e a responsabilização (*accountability*), considerada por Bresser Pereira (2009, apud GRIN, p. 7) a grande mudança trazida pelas reformas gerenciais.

Para além de se constituir em um simples instrumento administrativo, os autores opinam que a gestão pública orientada pela lógica do cidadão-cliente posicionou o tema da *accountability* de forma definitiva na agenda de reformas, ganhando força a partir de dois fatores, que seriam o aumento das demandas por participação e/ou por controle das políticas públicas e, especialmente, a necessidade do Estado se relegitimar, diante da perda parcial de seu poder, em decorrência das crises e reformas, levando-o necessariamente a buscar uma maior aproximação da sociedade com relação à gestão governamental.

Assim, para alguns autores as reformas são vistas “[...] não somente como uma exigência para uma gestão eficiente, senão também como um meio de relegitimação social e política do mesmo” (OSLAK, 1998:9, apud ABRUCIO & PÓ, 2002, p. 12).

Com esse amplo espectro de abrangência, que vai muito além da reorganização administrativa, as reformas almejam de fato à “redefinição do espaço público, das relações do Estado e a sociedade”, conciliando os mais diferentes campos, entre os quais: [...] a atuação regulatória do governo na economia, o equilíbrio fiscal, a eficiência e efetividade das políticas, a democratização do Poder público e a redefinição de suas relações com a sociedade, tudo isso ancorado na mudança do perfil do Estado e não em seu desmantelamento (ABRUCIO & PÓ, 2002, p. 12).

Refletindo sobre esse processo, Milani (2008, p. 553), aponta para a existência de um dilema, expresso na dicotomia “necessidade de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos”, questão que segundo ele vem sendo respondida, a partir dos anos 1980, de diferentes formas, a depender dos contextos próprios de cada burocracia nacional. De tal forma que

[...] os modelos construídos para enfrentar tal dilema tendem a incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsiveness* e *accountability*), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública. (MILANI, 2008, p. 553).

Assim, segundo o autor, tanto a crise do Estado como a necessidade de reforma resultam das limitações dos modelos adotados em diferentes países, remetendo a uma crise que se relaciona não apenas ao modelo de governança e governabilidade, mas também à própria legitimidade do Estado como ator e ao mesmo tempo arena política em que se dá o processo decisório (MILANI, 2008, p. 553).

Razão pela qual a participação social passa cada vez mais a se apresentar como um dos princípios organizativos dos processos deliberativos contemporâneos, fundamental em qualquer modelo de gestão pública relacionado à formulação de políticas e deliberação democrática, “erigida em princípio político-administrativo” e “paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas (MILANI, 2008, p. 554).

3.2.2 Redemocratização e reformas no Brasil

A crise fiscal ocorrida na década de 1980 desestruturou de forma profunda o Estado brasileiro e foi agravada por fatores como a crise da dívida externa, que financiava a economia no país, o descontrole da inflação e a crise política resultante da desestruturação na economia, levando ao total esgotamento do modelo desenvolvimentista adotado nas décadas anteriores.

A grave crise econômica é o pano de fundo e um dos fatores determinantes para um amplo processo de reformas, resultante da emergência do processo de redemocratização do país, ao final de um regime militar que durou mais de 2 décadas. Assim, além da reorganização da economia, as reformas tiveram como objetivo promover a reconstrução das instituições e propiciar o atendimento de um amplo conjunto de demandas sociais negligenciadas e reprimidas pelo poder público, bem como estabelecer um novo sistema político que viesse a

possibilitar a concretização efetiva do processo de redemocratização e condições mínimas de governabilidade.

A promulgação da nova Carta Constitucional, em 1988, contrapõe a centralização política característica do governo militar à descentralização de funções administrativas entre os entes da federação, visando a intensificar a participação dos estados e municípios na gestão pública. Como opina Carvalho (2019), segundo o qual “O estímulo à gestão pública a nível local buscava aproximar a população do prestador dos serviços públicos e promover maior participação popular nos assuntos burocráticos, comprovando as tendências democratizantes do novo regime” (CARVALHO, 2011, apud AGUIAR, 2019, p. 166).

Desta maneira, a reforma do Estado brasileiro empreendida nesse período reflete as peculiaridades do momento histórico, econômico e político do país, ao mesmo tempo em que busca adequar a Administração aos novos paradigmas da gestão pública que faziam parte da agenda internacional, fatores esses que moldaram o processo de transformação da burocracia brasileira ocorrido desde então.

Além das medidas voltadas para os problemas de cunho econômico, Abrucio & Pó (2002, p.13) apontam que as reformas adotadas no Brasil visaram especialmente a dotar a administração de transparência, aumentar a participação e o controle da sociedade sobre a ação do Estado, reformar as instituições políticas representativas e com isso aperfeiçoar o funcionamento do sistema político.

Portanto, as reformas administrativas realizadas a partir dos anos 1980, com a adoção de um conjunto de normativos, princípios, diretrizes e ferramentas, apresentam um esforço inicial no sentido de modernizar o Estado visando a atender as demandas prementes da sociedade.

Esses esforços prosseguem nos anos 1990, quando o país se incorpora ao debate sobre a reforma gerencial do Estado, travado em diferentes partes do mundo, e que no Brasil teve como um de seus marcos a instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, em 1995, e, alguns anos depois, o lançamento do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

Adotando as premissas da administração pública gerencial, o programa apresenta-se como “[...] uma política pública [...] formulada para a gestão, que está alicerçada em um modelo de gestão pública singular que incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a

dimensão social, até então, restrita à dimensão política” (Documento de Referência, 2009: 10, apud GRIN, 2013, p. 3).

A discussão e a implementação de reformas permanecem na pauta do dia no País ao longo da década de 2000, estando entre os temas em debate o aperfeiçoamento e a disseminação de mecanismos e instâncias de governança democrática, inspirados por experiências na iniciativa privada e reforçados no âmbito público por exigências normativas modernas.

É nesse contexto que se insere o advento de importantes normas que virão a nortear a governança de serviços públicos, como a Lei nº 13.460, de 2017, conhecida como o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, a Lei de Desburocratização - Lei nº 13.726, de 2018, e a Lei nº 14.129, de 2021, a Lei de Governo Digital, para citar algumas.

Ao longo das primeiras décadas dos anos 2000, continua a busca por consolidar ideias propostas pela administração gerencial no sentido de que, para além da avaliação técnica, focada em aspectos de conformidade e eficiência, os serviços públicos devem promover a avaliação cidadã, não mais apenas com o foco *no* usuário, mas também com o foco *do* usuário.

3.2.3 Reforma democrática e participação social

A participação social é um tema fundamental na concepção de Estado subjacente à reforma democrática vivida nas últimas décadas. Milani (2008) apresenta dois diferentes caminhos percorridos no processo de construção da abordagem à participação da sociedade no contexto das reformas do Estado desde a década de 1970.

Nos primeiros modelos, adotados ainda no contexto da crise de governabilidade do Estado-providência, as medidas centravam-se na “[...] gestão pública mínima, nas políticas de *downsizing*, na reforma do setor público sob a égide de uma *good governance* e em parâmetros de uma democracia minimalista que dão ênfase quase exclusiva às racionalidades estratégicas” (KOOIMAN, 1993, apud MILANI, 2008, p. 556).

Com foco mais nos fundamentos econômicos do que políticos, centrava-se em fatores externos, afetos a ajustes estruturais, de tal sorte que “É a crise econômica que anima a reforma do Estado e de sua administração pública” (MILANI, 2008, p. 556). No Brasil, localiza-se no período de fins dos anos 1980 e início dos anos 1990, portanto no curso do processo de redemocratização política do país.

A participação social, no bojo desses modelos de reforma do Estado, é entendida como elemento essencial para garantir maior eficiência na prestação de bens públicos, especialmente em âmbito local, convertendo-se em uma solução à qual passam a recorrer os Estados como resposta possível à crise do bem-estar e à conseqüente necessidade de revisão das relações mantidas entre o governo e a sociedade.

Nesse caso, a administração orienta-se não exclusiva ou prioritariamente por fatores externos, e sim volta-se para trazer um novo significado ao conceito de público, em que o aspecto político prevalece sobre o econômico e a visão de longo prazo substitui a perspectiva mais imediatista.

No paradigma da reforma democrática do Estado e da administração pública gerencial, a participação social exerce uma função mais consistente do que na concepção voltada para a redução do Estado, propondo-se a incorporar o debate de forma mais efetiva ao processo decisório, além de estimular a participação de diferentes atores, sejam eles governamentais e não-governamentais, e enfatizar a participação dos cidadãos inclusive na definição das condições de sua organização e associação (MILANI, 2008, p. 557).

3.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em várias partes do mundo, diferentes experiências de participação social vêm se multiplicando e se consolidando como parte do processo de reformulação e reestruturação do aparato estatal visando a garantir maior participação popular.

No Brasil, o advento da assim conhecida Constituição Cidadã, acompanhada da reforma do Estado, significaram a ampliação do espaço ocupado pela temática da participação, que ganha relevância e passa a se fazer cada vez mais presente nas instituições e na sociedade. Como destaca Milani (2008, p. 556):

No Brasil [...] a participação é um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado desde a Constituição de 1988. Esta estimula a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (art. 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (arts. 194, 198, 204, 206 e 227).

Como uma espécie de sinal dos tempos, o próprio processo de elaboração da Carta constitucional brasileira foi marcado pela participação popular, que envolveu diferentes segmentos sociais, numa experiência inédita no país. A cientista social Enid Rocha (2008), ao refletir sobre a participação da sociedade no desenho, implementação e controle social das políticas públicas, na ocasião dos 20 anos da Constituição Federal de 1988, lembra que “[...] a reivindicação por maior participação popular foi encaminhada para a Assembleia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte” (ROCHA, in VAZ, 2008, p. 131).

O manifesto contendo mais de quatrocentas mil assinaturas colhidas junto à população foi apresentado e aceito pela Assembleia Constituinte, e essa experiência se destaca como pioneira no que diz respeito à institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional.

Na visão de Rocha, a nova Constituição incorporou em boa medida as demandas do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, com a institucionalização de diferentes formas de participação da sociedade na vida do Estado. Contrastando com constituições anteriores, a nova Carta Magna veio inclusive a obter a alcunha de “Constituição Cidadã”, em razão dos avanços relacionados aos mecanismos de participação no processo decisório federal e local.

Pelo viés do Direito, Barcarollo (2003, p. 13) enxerga, no processo evolutivo do Brasil para o Estado Democrático de Direito, a ampliação real da participação dos cidadãos e das minorias na tomada de decisões políticas, que segundo o jurista coaduna com a expansão das funções sociais dos poderes públicos ocorrida a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Como parte desse processo, diferentes instâncias de participação vêm sendo criadas a fim de viabilizar a participação dos mais diversos segmentos da sociedade, como é o caso dos conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos e conferências. Tais instâncias funcionam como arenas ou *locus* para discussões e deliberações, nos quais Estado e sociedade estabelecem parcerias e disputas representando diferentes interesses.

Apesar do importante papel desempenhado por esses instrumentos de participação, colocam-se questões fundamentais no que diz respeito: i) à efetiva capacidade de se influenciar os processos decisórios por meio dos instrumentos de participação disponibilizados à sociedade e ii) a real legitimidade do processo institucional participativo, diante da multiplicidade de atores a se fazer representar e capacidade de representação nessas instituições.

3.3.1 Instituições participativas de 1ª geração

Como expõe Avritzer (2008, p. 43), ao longo das últimas décadas, o Brasil converteu-se, de um país com poucas tendências associativas e reduzidas formas de participação para a população de baixa renda, em um país dotado de múltiplas instâncias voltadas para garantir a participação da população nas decisões da Administração. “Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades (AVRITZER, 2006) surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação” (AVRITZER, 2008), como é o caso dos conselhos de políticas, na área de saúde e políticas sociais, planos diretores, e outras.

Desde então, registra-se a criação, no Brasil, de um número crescente de instituições voltadas para promover a participação social em temas ligados à administração da coisa pública, com desenhos institucionais bastante diferenciados entre si, seja na forma como a participação se organiza; como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

Analisando, por exemplo, os orçamentos participativos, categorizados na literatura como “desenhos participativos de baixo para cima” (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003, apud AVRITZER, 2009, p. 44), observa-se um formato aberto de livre entrada e participação de atores sociais. Já os conselhos de políticas, caracterizam-se como “desenhos institucionais de partilha do poder”, sendo constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Enquanto o formato adotado pelos planos diretores é identificado pelos autores como “desenho institucional de ratificação” (AVRITZER, 2009).

A teoria democrática da segunda metade do século XX adotava uma definição de instituições políticas bastante restrita, centrada na existência de uma legislação formal para regular o seu funcionamento. No entanto, essa visão mais convencional, segundo a qual as instituições são definidas como um conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política (MEYER e ROWAN, 1991, p.41; HELMKE e LEVITSKI, 2006), é colocada em perspectiva pelas instituições participativas, entendidas como “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2009, apud RIBEIRO et al., p. 57).

Assim, em termos teóricos, destacam-se os debates relativos à diferenciação entre *instituições participativas* e *práticas participativas* ou ainda acerca da oposição entre *participação* e *institucionalização*. De toda forma, em termos práticos, percebe-se o surgimento e a consolidação de outros mecanismos de participação, que ainda podem ser considerados de 1ª geração, como é o caso das conferências nacionais e ainda das ouvidorias (LÜCHMANN, 2020).

Entre os vários formatos de participação existentes, os conselhos se inserem de forma destacada no contexto da construção da democracia e da participação popular no Brasil. A propósito desse tipo de instituição participativa, afirma Gohn (2006) que

A forma “conselho” utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos (GOHN, 2006, p. 6).

Entre os conselhos mais famosos na história cita-se, por exemplo, a Comuna de Paris; os conselhos dos soviets russos; os conselhos operários de Turim, entre vários outros. No contexto atual, “os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais” (GOHN, 2006, p. 6), e representando, segundo a autora, a busca por outras formas de poder, mais autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação.

Ainda conforme expõe Gohn, os conselhos, enquanto formas de gestão da coisa pública, foram defendidos por Hanna Arendt como a única forma possível de um governo horizontal, que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Assim, a discussão acerca do papel dos conselhos como instrumento de exercício da democracia mantém-se como um tema constante na pauta e debates no campo da gestão pública, seja por parte dos liberais, “como instrumentos ou mecanismos de colaboração”, ou pelo pensamento mais ligado à esquerda, “como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder” (GOHN, 2006, p. 6).

A partir da década de 1970, e mais acentuadamente dos anos 1990, o Brasil passa também a colecionar experiências na constituição de conselhos ou colegiados nas mais diferentes áreas, sejam eles conselhos comunitários, conselhos gestores ou outros formatos para promover a participação social na Administração, especialmente no processo de formulação de políticas públicas.

De forma geral, no período pós-Constituição de 1988, aponta Gohn (2006, p. 7), “A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis”.

Vaz (2013), ao abordar a questão da propensão de inserção dos cidadãos em instâncias de participação social relacionadas a processos decisórios em políticas públicas e compreender os fatores que determinam o maior ou menor engajamento nas instituições participativas, dá especial ênfase à problemática da representação política no contexto da participação social.

Explica o autor que, como reação à tendência de centralização de força no governo central, ocasionando o desbalanceamento no equilíbrio de poder e a deterioração das expectativas quanto à *accountability*, gerou-se o que se identifica como uma crise da representatividade, que tem como causa menos a alienação dos cidadãos quanto à participação nas questões políticas, e mais a “incapacidade das instituições de responder aos anseios dos cidadãos de uma forma geral, privilegiando interesses específicos e minando as possibilidades de influência de tais cidadãos nos assuntos e tomadas de decisão vinculatórias” (SEELE e TULCHIN, 2004, apud VAZ, 2013, p. 69).

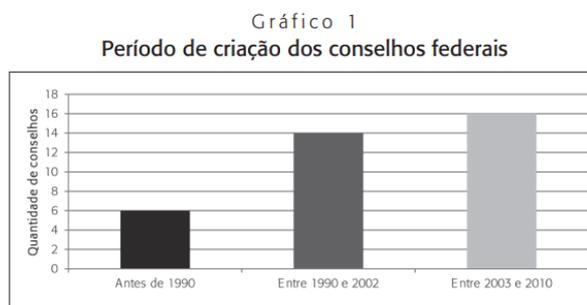
Tal crise que se soma e contribui para a ênfase na participação por meio da “[...] estruturação, consolidação e expansão de novos espaços institucionalizados de engajamento político para além daqueles ditos tradicionais [...]” (KOWARIK, 1975; DELLA PORTA, 2003, apud VAZ, 2013, p. 69).

Assim é que ganham força, por um lado, os movimentos sociais, e, por outro, multiplicam-se, na região latino-americana e mais especialmente no Brasil, experiências que buscam a “democratização da democracia” (SANTOS e AVRITZER, apud VAZ, 2013, p. 70), como é o caso de instituições como os Conselhos Gestores de Políticas, as Conferências temáticas e o Orçamento Participativo.

Nessa mesma linha é a leitura de Vaz (2013), segundo o qual:

Incitado, em grande medida, pela promulgação da Constituição de 88, o fenômeno da institucionalização da participação política tem se diversificado e aumentado no Brasil, servindo de base e aporte ao desenvolvimento de literatura correlata na seara da teoria democrática contemporânea (Coelho e Nobre, 2004). A diversificação e difusão dessas instâncias pelos municípios do país sugere que elas já conformam realidade inevitável a gestores e formuladores de políticas de uma maneira geral (Vaz, 2011; Pires e Vaz, 2010, apud VAZ, 2013, p. 63).

De fato, a partir da metade da década de 1990, um número crescente de conselhos passa a ser criado, paralelamente à descentralização político-administrativa das políticas públicas instituídas por leis regulamentadoras (STEDILE, FERRI, OLIVEIRA, 2017, p. 9), como mostra o quadro a seguir quanto ao período pré-1990-2010:



Fonte: Buvnich (2012).

Criação conselhos federais. Fonte: VAZ, 2013, p. 63.

No contexto mais recente, levantamento publicado por Buvnich em 2014 identifica a existência de mais de 40 mil conselhos gestores de políticas públicas apenas na esfera municipal, com os mais diversos modelos institucionais. Já em 2019, conforme dados do IPEA, existiam pelo menos 700 conselhos funcionando no nível federal, os quais vieram a ser reduzidos para menos de 50 por força da publicação do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, mantendo apenas os conselhos instituídos por força de lei.

O decreto, cuja publicação foi uma das iniciativas que marcaram os 100 dias do governo da gestão Bolsonaro, veio a ser revogado por meio do Decreto 11.371, de 01/01/2023, sinalizando assim a decisão pela retomada, pelo Governo Lula 3, das diretrizes já implementadas em gestões anteriores do Partido dos Trabalhadores com relação ao protagonismo da sociedade e fortalecimento das instituições participativas, em que se inserem os conselhos.

Em termos da sua tipologia, os conselhos podem ser classificados em vista do seu alcance, segundo o que se dividem em conselhos de políticas públicas, de programas ou temáticos (BUVINICH, 2014, p. 59). Da perspectiva de sua forma de intervenção, podem ser caracterizar como consultivos, normativos ou deliberativos. Autores como Draibe (1998, apud BUVINICH, 2014, p. 60) propõem uma classificação mais detalhada, numa combinação entre a natureza da representação, da participação e de sua composição.

Outro aspecto abordado nos estudos relacionados aos conselhos diz respeito a lacunas e limitações no que diz respeito à sua natureza e papel. Ao tratar sobre os conselhos gestores, Abramovay (2001), ao tempo em que destaca o potencial de transformação política desses instrumentos, refere-se também à “[...] precariedade da participação social nestas novas organizações [...]”, assim como ao fato de em muitos dos casos serem os conselheiros “[...] mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções, ou [...] uma mistura de cada um desses elementos”.

3.3.2 Instituições participativas de 2ª geração

Como será detalhado adiante, em 2017 é publicada a esperada regulamentação dos direitos dos usuários de serviços públicos, por meio da Lei 13.460/2017, que veio a ser conhecida como Código do Usuário de Serviços Públicos, no bojo da qual são instituídos novos instrumentos de participação social, entendidas como instituições participativas de 2ª geração, a exemplo das ouvidorias, serviços de informação ao cidadão e conselhos de usuários de serviços públicos.

Ao refletir sobre o processo que levou à regulamentação da lei e à criação dos conselhos de usuários de serviços, o Diretor de Supervisão e Articulação Institucional de Ouvidoria da Controladoria-Geral da União em 2022, Marcos Lindenmayer, afirma a propósito dessa questão:

[...] a gente tem aí questões diferentes que se impõem quando a gente discute esses dois tipos de instrumentos, que são aqueles instrumentos de primeira geração - os conselhos gestores de políticas públicas, os comitês, orçamento participativo etc., e esses gerenciais, dessa segunda onda, que vem aí é quando a gente fala em ouvidoria pública, serviço de informação ao cidadão e os conselhos de usuários, pelo menos da maneira como a gente vem tratando no âmbito do Poder Executivo Federal, que é não equipará-los, em termos de estrutura, de funcionamento, aos comitês gestores de políticas públicas. Os conselhos de usuários do âmbito do Poder Executivo Federal são ferramentas de avaliação dos serviços e também de cocriação desses serviços [...] (Marcos G. Lindenmayer, Avaliação de Serviços - Aula 1, CGU, 2022 [41min22s]).

Segundo essa visão, diferentemente dos instrumentos de participação de 1ª geração, característicos dos anos 1980 e 1990 e classificados na literatura como *interfaces socioestatais*, a forma de participação instituída com o Código do Usuário de Serviços adota uma forma de participação mais direta, que por sua vez levou à adoção de um modelo de conselhos também diferenciado, como será detalhado no Capítulo 4.

O processo que levou ao desenho que veio a ser adotado para os conselhos de usuários é lembrado por Lindenmayer (2022):

[...] Na rede nacional de ouvidorias, por exemplo, que é um fórum nacional que congrega ouvidorias de todos os entes e poderes, nós temos uma... nós tivemos uma discussão, já em 2017, sobre a necessidade de criar uma chamada norma modelo de regulamentação da Lei número 13.460. Essa norma modelo a gente entendia que é importante porque para o cidadão lá na ponta é relevante que ele tenha uma experiência mais ou menos parecida, quer ele esteja se endereçando a uma ouvidoria do Poder Executivo federal, municipal, estadual. Então, qual o melhor lugar para discutir a forma de regulamentação do que no ambiente em que nós tenhamos a representação de todas essas ouvidorias? [...]

[...] a gente teve aí um processo longo de debates para tentar trazer essa norma modelo de regulamentação, e lá pelas tantas consenso foi: se a gente quiser chegar do outro lado com uma norma modelo até o início da vigência... até o início da vigência da Lei 13.460, a gente vai ter que abandonar a discussão nesse primeiro momento sobre conselho de usuários, por quê? Porque não havia consenso possível né? Muitos diziam que os conselhos de usuários deveriam ser um só para todo... para todo o órgão, outros diziam que tinha que ser um só para todo o ente, outros diziam que os conselhos deveriam funcionar como conselhos gestores de política públicas, ou mesmo que os conselhos gestores de políticas públicas deveriam assumir esse papel. Então havia vários modelos aparentemente possíveis, tá? Havia vários modelos possíveis.

Qual é o modelo que a gente acabou adotando? Vocês vão ver que o modelo que a gente adotou foi justamente aquele que associa o conselho de usuários àquela discussão dos meios de participação social atomizados, ou seja, qualquer pessoa pode, caso queira, ser conselheiro, não é preciso... ela não estará representando a outros a não ser a si mesmo né e isso faz com que os conselhos tenham uma capacidade de absorção, digamos assim, ilimitada de conselheiro [...] (Marcos G. Lindenmayer, Avaliação de Serviços - Aula 1, CGU, 2022 [34min20s]).

O modelo de conselhos de usuários atualmente vigente na Administração federal, estabelecido por meio do *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos* e objeto da Portaria CGU 581/2021, será detalhado no estudo de caso sobre os conselhos.

Mas primeiro é importante entender o processo e o contexto que levou à instituição dos conselhos, conforme será apresentado na próxima seção.

3.4 LEI 13.460/2017 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO DA AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS

Como já tratado anteriormente, as instituições participativas ocupam um espaço de protagonismo nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas, assim como nos estudos sobre inovações participativas. A propósito da relevância dessas instituições, afirma Lüchmann:

[...] é fato que as mesmas têm ocupado um lugar de destaque nos estudos sobre as inovações participativas, como atestado pelo acúmulo de pesquisas sobre as modalidades de IP mais conhecidas: os Conselhos Gestores, os Orçamentos Participativos e as Conferências de Políticas Públicas (LÜCHMANN, 2020, p. 17).

Demonstrando sua afirmação, o autor cita estudo realizado por Almeida, Cayres e Tatagiba (2015, p. 258), as quais identificaram pelo menos 537 trabalhos produzidos sobre o tema, entre teses, dissertações e artigos. Em termos dos casos empíricos, refere-se ao estudo de Lopez e Pires (2010), cujos números demonstram a força e poder de mobilização dessas instâncias já consolidadas de participação ao longo dos últimos 30 anos.

Entretanto, não obstante a relevância dessas modalidades, têm surgido novos formatos, metodologias e meios de possibilitar a participação sociedade na Administração, como é o caso dos conselhos de usuários de serviços públicos, concebidos pela Controladoria-Geral da União, em cumprimento às disposições previstas na Lei 13.460/2017 e respectiva regulamentação.

3.4.1 Origem e regulamentação da Lei 13.460/2017

A base normativa da participação social na melhoria da qualidade dos serviços públicos se origina na própria Constituição Federal, que em seu artigo 1º, Inciso II declara ser o Brasil um Estado Democrático de Direito, que tem entre seus fundamentos a cidadania, a qual por sua vez é exercida por intermédio de mecanismos como o direito aos serviços públicos e o direito à participação, a que se referem o art. 37, §3º:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [...] (BRASIL, Constituição Federal).

A partir dessa diretriz constitucional, todo um conjunto de normativos e regulamentações infraconstitucionais passam a abordar a questão da participação, possibilitando o surgimento de novas formas de mobilização da sociedade para a defesa de direitos nas mais diferentes áreas.

Entretanto, apesar da importância dada ao tema, com a sua inclusão no texto constitucional, foi preciso percorrer um longo caminho até que o direito de participação da sociedade na melhoria da qualidade dos serviços públicos viesse a ser regulamentado e implementado, na forma de uma política estruturada e acessível à sociedade.

Um passo fundamental nesse sentido foi a aprovação da Emenda Constitucional 19, de 1998, ocorrida, portanto, 10 anos após a promulgação da Constituição, a qual por meio de seu artigo 27 veio a alterar o §3º do Artigo 37 da CF para acrescentar a previsão de que o Congresso Nacional deveria elaborar, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Emenda, lei voltada para a defesa do usuário de serviços públicos.

A propósito, Quintão (2019) considera que, com a EC 19, a interlocução entre Estado e sociedade passa a estar juridicamente definida através da Ouvidoria pública, que se torna uma ferramenta de participação.

A despeito do compromisso instituído pela EC 19, quase 20 anos se passaram até que o tema viesse a ser deliberado de forma definitiva pelo poder Legislativo, com a publicação da Lei nº 13.460, em 26 de junho de 2017, ou seja, ao todo praticamente 3 décadas depois da promulgação da Constituição.

A aprovação do assim conhecido **Código do Usuário dos Serviços Públicos**, assim chamado em alusão ao Código de Defesa do Consumidor, no qual se espelhou, é vista como o reconhecimento de que “[...] os direitos daqueles que interagem com o Estado na busca por uma prestação de serviços adequada transcende até mesmo o conceito de cidadania (CGU, 2017, p. 4), tendo a lei criado a figura de um novo sujeito de direitos, o usuário, definido como pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público.

Para além desse feito, considera-se que o presente marco jurídico, ao adotar um conceito de serviço público abrangente, que traz correspondência com grande parte das relações travadas entre Estado e sociedade, apresenta “[...] potencial de impacto real na transformação da vida de milhões de brasileiros e brasileiras”⁴⁰.

Por outro lado, conforme pondera Medeiros (2017), o reconhecimento de que a publicação da norma representa um grande avanço no que diz respeito à efetividade do direito fundamental à boa administração concorre, por outro lado, com a constatação de que o texto ainda deixa lacunas e se apresenta vago em temas importantes, com repercussão sobre a operacionalidade dos dispositivos que institui.

Entre os dispositivos mais diretamente ligados à temática da participação presentes na Lei 13.460/2017 destaca-se a previsão contida no artigo 6º, que trata sobre o direito à “participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços” (inciso I). Além disso, com relação aos canais de que dispõe o usuário para apresentar suas demandas e buscar o respeito aos seus direitos, ressalta-se a delegação, às ouvidorias, de importantes atribuições, em especial a competência de “[...] promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário” (BRASIL, 2017, Art. 13, inciso I).

O presente normativo é regulamentado pelo **Decreto nº 9.094/2017**, que institui Carta de Serviços ao Usuário e pelo **Decreto nº 9.492/2018**, em que se regulamentam os procedimentos para a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário de serviços públicos e se institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

Também fazem parte do arranjo legal que regulamenta o tema o **Decreto nº 10.228/2020**, que altera o Decreto nº 9.492/2018, para dispor sobre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e instituir os conselhos de usuários dos serviços públicos.

As atribuições pela execução dos dispositivos previstos na legislação referente à participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, direcionam-se às ouvidorias, conforme previsto no Artigo 13 da Lei 13.460/2017:

⁴⁰ Idem, Ibidem, p. 4.

As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes (BRASIL, 2017, Art. 13).

Em consonância com esse entendimento, o Decreto nº 9.492/2018 que tratou de regulamentar os procedimentos para a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário de serviços públicos, veio também a instituir o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

O Sistema tem como finalidade coordenar as atividades de ouvidoria desenvolvidas pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal (BRASIL, 2018, art. 4º), e os objetivos a serem por ele alcançados encontram-se enumerados conforme a seguir:

I - coordenar e articular as atividades de ouvidoria a que se refere este Decreto;

II - propor e coordenar ações com vistas a:

a) desenvolver o controle social dos usuários sobre a prestação de serviços públicos; e

b) facilitar o acesso do usuário de serviços públicos aos instrumentos de participação na gestão e na defesa de seus direitos;

III - zelar pela interlocução efetiva entre o usuário de serviços públicos e os órgãos e as entidades da administração pública federal responsáveis por esses serviços; e

IV - acompanhar a implementação da Carta de Serviços ao Usuário, de que trata o art. 7º da Lei nº 13.460, de 2017, de acordo com os procedimentos adotados pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 (BRASIL, 2018, Art. 5º).

De acordo com o previsto no Artigo 6º do Decreto, o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal é composto pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, como órgão central, por meio da Ouvidoria-Geral da União; e como unidades setoriais, pelas ouvidorias dos órgãos e das entidades da administração pública federal abrangidos pelo este Decreto e, na inexistência destas, pelas unidades diretamente responsáveis pelas atividades de ouvidoria.

3.4.2 Principais linhas de atuação relacionadas à participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos

A Lei 13.460/2017 estabelece várias linhas de atuação a serem seguidas pela Administração para promover a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços. Entre eles, destacam-se:

Quadro 1 - Linhas de ação Lei 13.460/2017

	Linhas de ação	Previsão na Lei 13.460/2017
Principais linhas de ação Lei 13.460/2017	Linha de ação 1: Carta de Serviços ao Usuário	Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário.
	Linha de ação 2: Ouvidorias	Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; [...]
	Linha de ação 3: Conselhos de Usuários de Serviços Públicos	Art. 17 Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a organização e funcionamento dos conselhos de usuários.
	Linha de ação 4: Avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários	Art. 23 Art. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos: I - satisfação do usuário com o serviço prestado; [...] Art. 24 Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários.

Fonte: Confecção própria, 2023.

Tais linhas de ação estruturam a ação do Estado com relação aos temas de que tratam, e sobre elas cabem algumas considerações, conforme será a seguir exposto.

3.4.2.1 A Carta de Serviços ao Cidadão/Usuário no contexto da avaliação de serviços

A carta de serviços ao cidadão/usuário é um dos principais instrumentos de transparência e acesso a informações relacionadas aos serviços públicos no país, além de ser um instrumento gerencial cada vez mais presente nos processos de trabalho dos órgãos da Administração.

Esse instrumento foi instituído no Brasil por meio do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, no âmbito do programa GESPÚBLICA. A sua implantação nos órgãos da administração foi orientada por meio de uma publicação, também de 2009, organizada pela Secretaria de Gestão – Seges/MPOG, que traz entre outras informações, marcos iniciais, princípios, premissas, finalidade; benefícios para o cidadão, para a organização e a sociedade, público-alvo; responsáveis por elaborar e implantar a Carta, entre outras (BRASIL, MPOG, 2009, p. 10).

O marco apontado como estando na origem do processo de instituição da Carta de Serviços na Administração é o Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, que tratava do estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional que atendem diretamente aos cidadãos. Como resultado, houve a institucionalização do Projeto Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão, cujo objetivo era garantir a participação das organizações que atendem diretamente ao cidadão.

No contexto que levou ao surgimento da carta está o pacto firmado entre a Secretaria de Gestão e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração em prol do aprimoramento da gestão pública, que veio a resultar no documento intitulado *Carta de Brasília*, em que são registradas preocupações e diretrizes visando a orientar as estratégias e as ações para modernizar a gestão pública no país.

Para cumprir os compromissos firmados na *Carta de Brasília*, foi elaborada a Agenda Nacional da Gestão Pública, onde, um dos objetivos prioritários é Melhorar e Simplificar o Atendimento aos Cidadãos. Para tanto, diversas medidas foram colocadas em prática entre elas, a publicação do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que “Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências” (BRASIL, MPOG, 2009, p. 11).

O referido decreto estabelece, em seu artigo 11, a obrigatoriedade de que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão elaborem e divulguem a Carta de Serviços, no âmbito de sua esfera de competência.

De acordo com o documento orientador, a Carta de Serviços pode ser definida como “[...] um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos” (BRASIL, MPOG, 2009, p. 10).

Uma das premissas do uso dessa ferramenta é o foco no cidadão, diante do que se torna imperativo conhecer as suas necessidades e expectativas para que as organizações públicas possam orientar seus processos de trabalho e capacitar a força de trabalho visando a buscar satisfazê-las.

Propõe-se, também, induzir o controle social, a respeito do que se proclama o reconhecimento, pela Administração Pública da importância da participação do cidadão para o aprimoramento dos serviços públicos, diante do que, conseqüentemente, o cidadão se sentiria “[...] estimulado a manifestar a sua opinião, exercendo o papel de guardião de seus direitos” (BRASIL, MPOG, 2009, p. 12).

Cinco anos após a publicação do Decreto nº 6.932/2009 e do respectivo orientador, a Secretaria de Gestão Pública – SEGEP relançou a Carta de Serviços ao Cidadão, apontando como motivação a “[...] sua importância e destaque dentro de uma agenda de governo voltada para a eficiência administrativa” (BRASIL, 2014, p. 9).

Segundo o SEGEP, o *Guia Metodológico – Carta de Serviços ao Cidadão* (2014), “resulta da revisão da metodologia de “Carta de Serviços”, instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, com a incorporação de paradigmas e métodos participativos e de controle de resultados especialmente no que tange ao foco na fixação de padrões de desempenho institucional”⁴¹.

Por fim, considera-se a Carta de Serviços ao Cidadão como sendo “[...] um método gerencial que contribui para que os órgãos e entidades públicos brasileiros atendam aos referenciais de excelência preconizados no Modelo de Excelência do Programa GESPÚBLICA”⁴².

⁴¹ Idem, Ibidem, p. 9.

⁴² Idem, Ibidem, p. 9.

Como se pode observar, a adoção da carta de serviços ao cidadão, como exemplo de instrumento de gestão no Brasil, insere-se no processo de incorporação dos preceitos da Nova Gestão Pública pela Administração brasileira, que veio a se consolidar por meio da implantação de programas como o GESPÚBLICA, tendo como objetivo a modernização do Estado, uma administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão-usuário.

Atualmente, o tema é tema encontra-se regulamentado pela Lei 13.460/17, o e também pelo Decreto 9.094/2017, que prevê, em seu artigo 11, que “Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que prestam atendimento aos usuários dos serviços públicos, direta ou indiretamente, deverão elaborar e divulgar Carta de Serviços ao Usuário, no âmbito de sua esfera de competência”.

Um dispositivo de grande relevância no referido decreto, está previsto no Art. 18, inciso I, alterado pelo Decreto nº 10.332/2020, segundo o qual a divulgação da Carta de Serviços o portal único gov.br e nos locais de atendimento, por meio de extração das informações do portal único gov.br, em formato impresso.

A importância desta previsão se justifica considerando que, ao se determinar a publicação no portal gov.br, torna-se implícita a necessidade de adequação da metodologia de elaboração da Carta de Serviços àquela prevista para alimentação do portal, definida pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, hoje subordinadas ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Portanto, conforme orientações determinadas pelo arranjo normativo do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, que institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

3.4.2.2 Ouvidorias

A legislação estabelece atribuições claras às ouvidorias públicas no que diz respeito à promoção da participação social e melhoria da qualidade dos serviços públicos:

As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços (BRASIL, 2017, Art. 13).

Como parte da regulamentação dada à Lei 13.460/2017, o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, regulamentou os procedimentos para a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário de serviços públicos da administração pública federal, direta e indireta, bem como instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal.

O papel de órgão central de sistema é exercido pelo Controladoria-Geral da União, ligada à Presidência da República, tendo como setoriais as ouvidorias dos órgãos ou as unidades que realizam atividades afetas ao tema.

São diversas as competências encampadas pelas ouvidorias, cuja área de atuação precípua diz respeito ao recebimento e processamento das manifestações dos usuários (reclamações, denúncias, elogios, solicitações de providências) relativas aos serviços prestados pela instituição à qual se encontram ligadas.

Todavia, longe de se restringir a essas atividades, as ouvidorias públicas desenvolvem várias outras ações, decorrentes de seu papel enquanto órgão responsável por promover a participação dos usuários na administração pública. Ações entre as quais se encontram aquelas relacionadas à carta de serviços, conselhos de usuários e avaliação de serviços públicos.

A CGU atua de forma a reafirmar e consolidar o papel do órgão como instrumento de participação social. O registro a seguir, que se trata de manifestação ocorrida durante um dos inúmeros treinamentos oferecidos às unidades de ouvidoria e unidades gestoras de serviços, em 2022, para tratar sobre a implementação de sistemática de criação dos conselhos de usuários de serviços, e mostra a visão do órgão sobre a temática da participação:

[...] e toda forma a gente vai trazer a ouvidoria, ou o meio de acesso, por meio de instrumentos de tutela e instrumentos de participação social. Os instrumentos de tutela de direitos, eles vão estar presentes tanto na Lei de Proteção dos Direitos de Usuários de Serviços Públicos, com a ouvidoria pública, a Lei de Acesso à Informação, por meio dos SICs, e a Lei de Proteção e Incentivo ao Denunciante, por meio também das ouvidorias públicas. E a participação social, de uma forma mais ampla, ou seja, uma maneira mais conhecida ou mais próxima daquilo que a gente entende como participação social, mas claramente estaria aí dentro do conselho de usuários. É claro que, quando você trabalha a tutela de direitos, mecanismos de tutela de direitos, as ouvidorias públicas elas garantem que essa participação social acabe ocorrendo. Então não é equivocado, muito pelo contrário, falar que a ouvidoria é um meio de participação social, pelo contrário. (Marcos G. Lindenmayer, Avaliação de Serviços - Aula 1, CGU, 2022 [40min20s]).

Resta avaliar as reais possibilidades de que as ouvidorias possam cumprir as inúmeras e importantes atribuições que lhe são incumbidas pela legislação, quais os arranjos institucionais necessários para isso e os desafios para que tenha sucesso nessa missão.

3.5 OS CONSELHO DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO DA AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS

Uma das formas de interação dos usuários de serviços com a administração, prevista pela Lei 13.460/2017, é a apresentação de manifestações perante a administração, como por exemplo reclamações, elogios, pedidos de providências, entre outras modalidades afins.

Para além da previsão do recebimento de manifestações cidadãs, que visam à garantia dos direitos dos usuários, a Lei institui um até então novo canal de participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos, que são os chamados “conselhos de usuários de serviços públicos”.

A metodologia para implantação dos conselhos, proposta pela Controladoria-Geral da União, enquanto órgão central do Sistema de Ouvidorias Públicas, toma como referência modelos de avaliação de serviços visando a medir a satisfação do usuário. Considera-se assim que “Os Conselhos de Usuários nos trazem a possibilidade de avaliar hipóteses adotadas pelos gestores no processo de tomada de decisão por meio dos instrumentos de medição da qualidade percebida, bem como de seu resultado: a satisfação com o serviço” (BRASIL, CGU, 2021, p. 8).

Acima de tudo, os conselhos de usuários se propõem a servir como uma nova instância de participação social que, a exemplo de instâncias já consagradas ao longo da reforma democrática vivenciada no Brasil a partir da fins década de 1980, têm como objetivo a democratização do acesso ao poder de decisão sobre a gestão da coisa pública, servindo como instrumento à avaliação e à coprodução e cocriação de serviços públicos.

Com o intuito de avaliar o papel que está efetivamente sendo exercido no cenário atual, o engajamento dos órgãos da Administração pública federal e da sociedade nessa iniciativa e os impactos alcançados por essa iniciativa até o momento, o Capítulo 4 será dedicado ao estudo de caso sobre os conselhos de usuários de serviços públicos, no qual serão sistematizadas informações e análises sobre o tema.

4 ESTUDO DE CASO SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E DO CENÁRIO DE IMPLANTAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL

4.1 APRESENTAÇÃO

Como abordado no Capítulo 3 - Serviços públicos e participação social no Brasil pós-Constituição Federal de 1988, com a regulamentação do artigo 37, §3º da Constituição Federal, por meio das Emenda Constitucional 19, as ouvidorias passam a ocupar um importante papel não apenas enquanto canal entre o cidadão e a Administração Pública, mas principalmente como instrumento de participação social, somando-se aos conselhos, conferências e outras instituições participativas surgidas a partir dos anos 1990.

Uma das formas de interação dos usuários de serviços com a administração, prevista pela Lei 13.460/2017, é a apresentação de manifestações perante a administração, como por exemplo reclamações, elogios, pedidos de providências, entre outras modalidades afins.

Para além da previsão do recebimento de manifestações cidadãs, que visam à garantia dos direitos dos usuários, a Lei institui um até então novo canal de participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos, que são os chamados “conselhos de usuários de serviços públicos”.

Os conselhos são órgãos consultivos, que têm como atribuições a de acompanhar a prestação dos serviços; participar na avaliação dos serviços; propor melhorias na prestação dos serviços; contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor (BRASIL, 2017, Art. 18).

Nos termos da lei, devem ser compostos de forma a observar critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, visando ao equilíbrio em sua representação. Os representantes devem ser escolhidos por meio de processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado, sendo a sua participação considerada serviço relevante e sem remuneração.

A Ouvidoria Geral da União/Controladoria-Geral da União, como unidades responsáveis pela implementação dos Conselhos de Usuários de Serviços, conceberam a metodologia de implantação dos conselhos, que se encontra descrita no *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos* (BRASIL, CGU, 2021).

A Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos é um sistema web desenvolvido e sustentado pela Controladoria-Geral da União que possibilita interações entre órgão e os conselheiros. Tal sistema foi projetado para conter:

- Aplicação para a produção de pesquisas, que poderão ocorrer na forma de consultas aos conselheiros ou na forma de pesquisa para coleta de dados junto a outros segmentos da população, por meio de amostras específicas ou sem amostragem predeterminada;
- Fórum para apresentação de ideias de aprimoramento de serviços públicos, com possibilidade de apoios, comentários e ferramenta de marcação de relevância para a gestão. (CGU, Portal Ouvidorias/Conselhos de Usuários, Acesso em junho/2023)

Com o lançamento da Plataforma Virtual e do *Guia Metodológico de Avaliação de Serviços Públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos*, os conselhos previstos na Lei 13.460/2017 passam a tomar forma e a se disseminar na Administração Federal.

Como parte do processo de disseminação e consolidação dos conselhos, a OGU/CGU tem se dedicado a realizar uma série de ações de capacitação - entre treinamentos, seminários, maratonas, assim como ações voltadas para promover a criação dos conselhos nos órgãos da Administração Federal, utilizando para isso a estrutura do Sistema de Ouvidorias - SisOuv, que responde diretamente à Controladoria-Geral da União.

Os conselhos, tal como propostos, diferenciam-se da estrutura tradicional de conselhos existentes na Administração, “[...] constituindo uma nova forma de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos, conectando os usuários aos gestores responsáveis pelo serviço” (BRASIL, CGU, 2021, p. 6).

A principal diferença dos conselhos de usuários previstos pela CGU com relação ao modelo tradicional é que, ao invés de terem uma estrutura formal, com membros indicados e nomeados pelos órgãos do governo, os conselhos são dinâmicos, compostos por cidadãos que se voluntariam para realizar a avaliação de serviços e apresentar propostas de melhoria para um ou vários serviços, sem maiores formalidades, mandato ou qualquer tipo de vínculo à administração.

Além de funcionar como o *locus* no qual se congregam os conselheiros, a plataforma disponibiliza diferentes recursos para a realização de consultas públicas e pesquisas, possibilitando a construção de questionários voltados para avaliar diferentes aspectos dos serviços, bem como para aferir os resultados obtidos, como será detalhado adiante.

Conforme apresentado no item 3.1.1, o presente capítulo será dedicado ao estudo de caso dos conselhos enquanto nova instância de participação social, realizando a descrição da metodologia de implantação dos conselhos e avaliação de serviços por meio da plataforma disponibilizada pela CGU; análise, sob a perspectiva quantitativa, com relação ao perfil dos órgãos que aderiram aos conselhos, tipos de serviços federais com conselhos, principais temas das enquetes, engajamento nas consultas e outras; reflexões sobre o arranjo institucional de implementação dos conselhos; considerações sobre a coprodução de serviços por meio dos conselhos de usuários e propostas para aperfeiçoamento da metodologia de implantação dos conselhos.

4.1.1 FONTES E METODOLOGIA PARA ANÁLISE DOS DADOS

Reiterando o informado na Capítulo 1, os principais dados em transparência ativa referentes à implantação dos conselhos de usuários encontram-se disponíveis no Portal de Dados Abertos do Governo Federal⁴³, atualizados mensalmente pela Controladoria-Geral da União; em bases disponíveis por meio do Portal gov.br, onde pode ser acessada a relação de serviços <https://www.gov.br/pt-br/servicos> e Cartas de Serviço do Governo Federal, entre outras informações.

A sistematização dos dados mais relevantes para a presente pesquisa está apresentada no Anexo I deste Trabalho, intitulado “Sistematização de dados sobre os Conselhos de Usuários de Serviços – 2023”, que visa a oferecer uma visão ampla do cenário atual referente à implantação dos conselhos de usuários no âmbito do governo federal, tendo como foco uma melhor compreensão sobre a ação institucional necessária para a implantação dos conselhos de usuários. Portanto, busca-se apresentar os principais aspectos do desenho metodológico e jornada do órgão e do usuário, ações e o arranjo institucional para a sua consecução.

Além dos dados disponibilizados em transparência ativa e em consultas à CGU, referentes ao período de i) fev/2021 a abril/2023; ii) período maio/2023 - julho/2023, utilizam-se como fontes materiais como o *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Público* (CGU, 2019), informações constantes do portal Ouvidorias/Conselhos de usuários de serviços públicos,

⁴³ Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/conselho-de-usuarios>.

acessível em <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conselhos-de-usuarios>, em manifestações públicas da CGU, vide transcrição dos referidos eventos, na forma do Anexo II.

4.2 ENTENDENDO A CONCEPÇÃO E A JORNADA PARA A CRIAÇÃO DE CONSELHOS DE USUÁRIOS

Um aspecto que diferencia os conselhos de usuários de serviços de outros tipos de conselhos existentes diz respeito ao desenho metodológico adotado para a sua criação e funcionamento, uma vez que se tratam de conselhos virtuais, cuja composição pode ser bastante dinâmica, sem limites quanto ao número de participantes.

Conforme constante do *Guia metodológico* para implementação dos conselhos: “Um Conselho de Usuários de um Serviço Público consiste em um conjunto de voluntários que se inscreveram na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos” (CGU, 2019, p. 6). Sendo possível que uma pessoa se voluntarie para auxiliar na melhoria de quantos serviços julgar conveniente, em um ou mais órgãos.

A metodologia para implantação dos conselhos, proposta pela Controladoria-Geral da União, enquanto órgão central do Sistema de Ouvidorias Públicas, toma como referência modelos de avaliação de serviços visando a medir a satisfação do usuário.

Ainda que Gestor, Ouvidor e Conselheiros tenham papéis a desempenhar na metodologia proposta, conforme previsto em lei, cabe às ouvidorias de forma mais direta coordenar o processo de implementação dos conselhos de usuários. Como destacado no referido Guia:

Assim, por meio da ouvidoria, os gestores de serviços passam a contar com instrumentos e rotinas de mensuração da percepção da qualidade dos serviços por eles desenvolvidos, passando a ser ela, a ouvidoria, importante engrenagem do Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços Públicos (CGU, 2019, p. 8).

Para cumprir essa missão, as ouvidorias precisam percorrer uma jornada composta de 5 passos, assim definidos:

1. Revisando a Carta de Serviços;
2. Engajando conselheiros;
3. Entendendo a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviços;
4. Criando consultas e pesquisas e avaliando serviços públicos; e
5. Apresentando resultados (CGU, 2019, p. 8).

Nesse sentido, cabe tecer algumas considerações relativas ao cumprimento da jornada por parte das unidades de ouvidoria, que serão apresentadas no item a seguir.

ETAPA 1 – Revisão da Carta de Serviços

Como estabelecido no Guia Metodológico,

Tudo começa na Carta de Serviços ao Usuário do órgão ou da entidade a que a unidade de ouvidoria está vinculada. A carta de serviços traz um dos principais componentes do processo de avaliação por meio dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos: ela indica quais os serviços prestados pela instituição e, por conseguinte, quais serviços deverão ser avaliados (CGU, 2019, p. 10).

O entendimento subjacente ao modelo é que a quantidade de Conselhos de Usuários de Serviços Públicos está diretamente relacionada ao número de serviços prestados pelo órgão ou entidade informados na Carta de Serviços ao Usuário da instituição.

De acordo com o Decreto 9.004/2017, alterado pelo Decreto 10.332/2020, que entre outras providências institui a Carta de Serviços ao Usuário, no capítulo que trata sobre a divulgação aos usuários de serviços públicos, Art. 18, estabelece:

A Carta de Serviços ao Usuário, a forma de acesso, as orientações de uso e as informações do formulário Simplifique! deverão ser objeto de permanente divulgação aos usuários dos serviços públicos, e mantidos visíveis e acessíveis ao público:

I - no portal único gov.br; e [...]

II - nos locais de atendimento, por meio de extração das informações do portal único gov.br, em formato impresso. [...]

Desta forma, como já mencionado, o arranjo institucional para elaboração da Carta de Serviços envolve tanto a Controladoria-Geral da União - responsável, por meio das ouvidorias, por zelar pela adequação, atualidade e qualidade das informações constantes nas Cartas de Serviços dos órgãos e entidades a que estiverem vinculadas (CGU, 2021, Art. 7º), como o MGI/SGD, ao qual cabe a gestão do portal gov.br, no qual as cartas devem ser disponibilizadas.

Portanto, a metodologia adotada para a avaliação de serviços por meio do Conselho de Usuários pressupõe a existência de uma Carta de Serviços ao Usuário devidamente atualizada, registrada no Portal gov.br, o que possibilita que tais serviços estejam disponíveis para avaliação por parte dos voluntários/conselheiros.

Assim, a primeira etapa da constituição dos conselhos, que é a revisão da Carta de Serviços, envolve um amplo conjunto de atividades, que apresentando de forma bastante resumida vão desde o mapeamento dos serviços, análise de requisitos à própria redefinição do seu desenho, como detalhado na Portaria 581/2021 e no Guia Metodológico da CGU. Sendo importante notar que a ação envolve também o cadastro dos serviços no Portal gov.br, por si só não trivial, já que envolve também uma sistemática bastante específica, seja para se avaliar a conformidade dos serviços como para se proceder ao registro dos serviços propriamente dito,

ações estas que devem ser executados conforme metodologia definida no *Guia de Edição de Serviços do Portal Gov.br* (<https://www.gov.br/pt-br/guia-de-edicao-de-servicos-do-gov.br>).

Segundo a visão da CGU, a ouvidoria precisa entender o que é serviço - características, requisitos, entender a jornada do usuário para acessar o serviço, mapear e entender em detalhes em que consiste cada serviço, inclusive cabendo a ela propor eventuais mudanças de rumo. Como orienta a Controladoria ao capacitar os agentes de ouvidoria e gestores de serviços:

[...] de fato é importante que a ouvidoria, como instituição, como instância de pós-serviço, seja capaz de falar sobre os serviços públicos, seja capaz inclusive de chegar em um gestor e dizer: “Isso que você está fazendo é um serviço, isso que você desenhou aí é um serviço, e existem conjuntos específicos, critérios específicos que precisam ser observados porque sendo um serviço a gente precisa trabalhar conformidade dos serviços, como por exemplo a lei 13.460 [...]” (CGU, Aula ministrada por Lindenmayer, G. , 2022, p. 4).

Com esse intuito, o Guia Metodológico apresenta uma série de conceitos e informações sobre o que é a Carta de Serviços, o que é um serviço, etapas, como revisar a Carta de Serviços e mapear os serviços, entre outras informações relacionadas ao tema. Cabendo às unidades de ouvidoria dominar todos esses conhecimentos e habilidades a fim de que possa coordenar o processo de cumprimento da jornada com sucesso.

O principal resultado a ser alcançado nesta etapa é a articulação da unidade de ouvidoria com os gestores de serviço do órgão e entidade ou com as estruturas de governança de serviços, caso existam, e a realização da revisão da Carta de Serviços do órgão, efetuando os eventuais ajustes que vierem a ser considerados necessários.

ETAPA 2 - Engajamento dos Conselheiros

Como previsto na Portaria CGU nº 581/2021, o processo de engajamento por meio de campanhas deve ser realizado de forma periódica, ao menos uma vez ao ano, estando atento, também, para a necessidade de retenção de conselheiros ao longo do tempo (CGU, 2019, p.16).

O engajamento envolve a mobilização dos usuários dos serviços e, de forma mais ampla, de quaisquer pessoas que se voluntariem para participar das consultas públicas, no papel de conselheiros, realizando a avaliação dos serviços por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos. Como previsto no Guia,

Voluntários contribuem com tempo e recursos pessoais para melhorias coletivas. Além disso, voluntários exercem papel central como multiplicadores de ideias e práticas de participação e controle social. Eles são ativos importantes de uma sociedade em desenvolvimento que, em rede, se conectam a outros voluntários e em coalizão desenvolvem um grande potencial de apoio, recursos e solidariedade para grandes mudanças sociais (CGU, 2019, p.16).

O engajamento dos voluntários se dá a partir da implementação de estratégias de comunicação promovidas pelos órgãos visando a forjar a identificação com relação aos serviços prestados, assim como a promover um senso de pertencimento dos usuários como integrantes de uma comunidade que pode influenciar na melhoria da qualidade desses serviços. O engajamento busca acima de tudo promover a participação, a adesão aos conselhos e a efetiva participação nas consultas públicas, com a apresentação de respostas às enquetes e pesquisas disponíveis na Plataforma.

Como forma de contribuir para esse esforço de engajamento, a metodologia prevê a utilização de ferramentas disponíveis na Plataforma Virtual, que consiste em estratégias de gamificação, criadas com a proposta de se somarem às ações de comunicação voltadas para mobilizar os voluntários a participar dos conselhos.

A fim de gerar engajamento, faz-se necessária a identificação dos voluntários potenciais, a partir de um melhor entendimento sobre quem é o público de cada serviço ou órgão, a mensagem que se deseja transmitir e quais os melhores meios para atingir esse público em suas especificidades. É importante também compreender a jornada dos usuários e eventuais dificuldades para esse engajamento, tratadas no *Guia do Usuário do Conselho de Usuários de Serviços Públicos* (CGU, 2021).

Como se pode depreender do exposto, as ações de comunicação são um elemento fundamental para a metodologia de constituição de conselhos virtuais desenhada pela CGU. Afinal, um conselho é criado a partir do momento em que um voluntário se engaja, cadastrando-se para atuar como conselheiro e para responder as enquetes que constituem as consultas públicas.

O principal resultado da etapa consiste na realização, em conjunto com a assessoria de comunicação do órgão ou entidade a que a unidade esteja vinculada, de campanhas de mobilização para a formação de cada um dos Conselhos (CGU, 2019, p. 21). O que, como será apresentado no item 4.4.1 - Uma análise do Eixo “Órgãos com conselheiros”, pode se interpretar que ocorre com o cadastramento de pelo menos um voluntário para avaliar um serviço ou o conjunto de serviços de um órgão.

ETAPA 3 - Satisfação, qualidade percebida e processo decisório do gestor de serviços

A metodologia proposta para avaliação de serviços por meio de conselhos de usuários dedica uma de suas etapas ao tema da satisfação e qualidade percebida. Para isso, toma como referência o Modelo de Qualidade de Serviços proposto pelo então Ministério da Economia, atualmente regulamentado pela Portaria SGD/ME nº. 548/2022. Conforme exposto no Guia: “Os Conselhos de Usuários nos trazem a possibilidade de avaliar hipóteses adotadas pelos gestores no processo de tomada de decisão por meio dos instrumentos de medição da qualidade percebida, bem como de seu resultado: a satisfação com o serviço” (CGU, 2019, p. 8).

Utilizado com o objetivo de “[...] situar a função do Conselho no processo de gestão de serviços públicos como ferramenta de testes de hipóteses formuladas pelos gestores dos serviços desde o ponto de vista da satisfação do usuário” (CGU, 2019, p. 21), o modelo explora a compreensão acerca do papel dos gestores, ouvidores e conselheiros no processo de formulação, execução, avaliação e reformulação de serviços.

Na orientação da etapa, são abordados conceitos e reflexões acerca da satisfação, como desempenho e experiência do usuário, percepção de qualidade, estratégias e metodologias de coleta de informações e medição da satisfação dos usuários. Trata-se ainda sobre a qualidade percebida, voltada para a avaliação dos atributos de qualidade identificados no processo de consumo de um serviço, bem como sobre as dimensões da qualidade percebida e sua influência sobre o processo decisório.

Sendo que, enquanto a qualidade percebida avalia os atributos de qualidade identificados no processo de consumo de um serviço, a satisfação, por sua vez, avalia a diferença entre a expectativa e a realidade como resultado desse processo de consumo (CGU, 2019, p. 27).

De acordo com a metodologia, a construção de consultas e pesquisas deve ser feita por meio do levantamento de hipóteses, tomando por base a ideia de que:

Se a avaliação de um serviço por meio do Conselho de Usuários é um meio para testar as hipóteses levantadas pelos gestores no processo decisório que leva à formulação e à execução de um serviço, antes de tudo é necessário identificar quais são as hipóteses e como funciona o processo de tomada de decisão relacionado a um serviço (CGU, 2019, p. 25).

Para tal, em termos práticos, propõe-se toda uma metodologia, a ser conduzida pelos agentes de ouvidoria junto aos gestores de serviços, visando em primeiro lugar à identificação dos atores responsáveis pelas decisões que moldam a forma como o serviço é oferecido ao usuário.

Alcançado esse objetivo, a segunda etapa proposta consiste na realização de oficinas ou similares, reunindo os atores anteriormente identificados, tendo como meta identificar personas, problema e jornadas. Como resultado, espera-se obter “[...] clareza acerca de quem são os usuários do serviço, quais são os problemas que caracterizam esse usuário como tal, qual o problema que o serviço busca solucionar (ou seja, objetivo do serviço) e por meio de qual jornada, ou seja, como, este usuário usufrui desse serviço” (CGU, 2019, p. 26).

Tendo identificado o “paradigma de qualidade que serve de base para a tomada de decisão de tais atores”, caberá em seguida “avaliar quais escolhas foram realizadas pelos atores em relação a cada uma das dimensões da qualidade percebida no momento de formulação do serviço” (CGU, 2019, p. 26), que consiste no segundo objetivo da oficina. E se propõe que seja alcançado com o preenchimento de matriz conforme o modelo sugerido:

USUÁRIO	OBJETIVO DO SERVIÇO	JORNADA EFETIVA	PARADIGMA DE JORNADA	PARADIGMA DE QUALIDADE PARA O GESTOR	SOLUÇÕES DO SERVIÇO
Persona	Problemas	Jornada efetiva (etapas)	Jornada desejada (ou as etapas que o gestor acha que são esperadas ou desejadas pela persona)	Paradigma em atendimento	Solução em atendimento
				Paradigma em rapidez	Solução em rapidez
	Paradigma em usabilidade			Solução em usabilidade	
	Paradigma em confiabilidade			Solução em confiabilidade	
	Paradigma em esforço			Solução em esforço	
	Paradigma em informações			Solução em informações	
	Solução (objetivo da interação)				

Construção da matriz de levantamento de hipóteses. Fonte: CGU, 2019, p. 26.

Uma vez tendo sido feito o levantamento das hipóteses, propõe-se que sejam testadas junto aos usuários, por meio de enquetes, apresentadas ao público na forma de pesquisas ou consultas.

Podem-se apontar como principais resultados da etapa a identificação dos atores que fazem parte do processo decisório de desenho dos serviços, e um melhor entendimento a qualidade percebida que subjaz a esse processo.

ETAPA 4 - Criação de consultas e pesquisas e avaliação de serviços públicos

Nesta etapa o Guia apresenta orientações quanto às ferramentas disponíveis na Plataforma Virtual a fim de possibilitar a realização de pesquisas e consultas, explorando a diferença entre as duas modalidades.

Segundo exposto, as enquetes possibilitam a coleta de dados de forma estruturada, permitindo obter dados específicos que respondam a indagações também específicas realizadas pelos órgãos e entidades participantes.

As consultas, por sua vez, são enquetes direcionadas aos Conselheiros para que realizem as avaliações individualizadas dos serviços públicos, que segundo previsto no caput do Art. 24-F do Decreto nº 9.492/2018 deve ocorrer a cada 12 meses, por iniciativa do órgão ou entidade da administração pública federal.

As consultas são, portanto, enquetes de avaliação de serviços encaminhadas pelas ouvidorias para os conselheiros que se voluntariaram a avaliar um ou mais serviços do órgão ou entidade. São, portanto, a essas consultas que se referem às obrigações estabelecidas às ouvidorias por meio do Decreto nº 9.492, de 2018 (CGU, 2019, p. 27).

As enquetes seguem o formatos abaixo apresentados, a título de exemplo:

Conselho de Usuários

Avaliação dos serviços oferecidos pela Funai por meio da Plataforma Fala.BR

Enquete disponível para Conselheiros
Elaborada por Ouvidoria - Maria Betina de Carvalho
Para os Serviços Públicos: Registrar Manifestações de Ouvidoria na Plataforma Fala.BR, Registrar Solicitação de Acesso a Informação à Funai na Plataforma Fala.BR
Pontado pelo Órgão/Entidade FUNAI - Fundação Nacional do Índio, FUNAI - Fundação Nacional do Índio

Descrição da Enquete:
Opine sobre o atendimento realizado pela Funai em resposta a Solicitações de Acesso a Informação e Registros de Manifestações de Ouvidoria, como denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e elogios, por meio da Plataforma Fala.BR

Por favor, escolha o serviço que gostaria de avaliar

Registrar Manifestações de Ouvidoria junto à Funai na Plataforma Fala.BR
 Registrar Solicitação de Acesso à Informação à Funai na Plataforma Fala.BR

Você já registrou alguma Manifestação de Ouvidoria ou Solicitação de Informação junto à Funai utilizando a Plataforma Fala.BR?

Sim
 Não

Com qual frequência você utiliza esse serviço?

Utilizei apenas uma vez, para atender uma necessidade específica
 Já utilizei pelo menos 3 vezes
 Acesso ao serviço regularmente

Com que finalidade você acessou esse serviço?

Por interesse pessoal
 Por interesse profissional
 Por interesse acadêmico
 Outro

Como foi a sua experiência com relação ao atendimento oferecido pela Funai em atenção à sua Manifestação ou Solicitação?

c1 - péssima
 c2 - ruim
 c3 - satisfatória

Você ficou satisfeito com a resposta fornecida/providência adotada em atendimento à sua Manifestação de Ouvidoria ou Solicitação de Informação?

c4 - boa
 c5 - excelente

Sim
 Não
 Parcialmente

Como você avalia a sua satisfação com a resposta fornecida pela Funai em atendimento à sua Manifestação ou Solicitação?

★ ★ ★ ★ ★

Qual o seu grau de satisfação com o prazo de atendimento da sua Manifestação de Ouvidoria/Solicitação?

★ ★ ★ ★ ★

Como você avalia a plataforma utilizada para a realização da sua Manifestação/Solicitação junto à Funai?

★ ★ ★ ★ ★

Qual o seu grau de confiança nas informações fornecidas em resposta à sua Manifestação/Solicitação?

★ ★ ★ ★ ★

Como você avaliaria a experiência de registrar uma Manifestação de Ouvidoria ou apresentar uma Solicitação de Informação à Funai utilizando a Plataforma Fala.BR?

★ ★ ★ ★ ★

Na sua opinião, qual seria o melhor canal para registrar a sua manifestação de ouvidoria ou apresentar uma solicitação de informação à Funai?

Telefone
 E-mail
 Presencialmente
 Utilizando uma plataforma virtual, como é o caso da Plataforma Fala.BR
 Costaria de ter a opção de acessar a informação diretamente no site da Funai ou em base de dados do órgão

Imagem 3 – Visão Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários – Modelos de enquetes. Fonte: CGU, 2023.

Outra possibilidade é a realização de pesquisas, que consistem em enquetes “[...] que não necessitam de um perfil específico para serem produzidas e compartilhadas, e podem também ser enviadas a qualquer usuário do serviço, sem a necessidade de que ele tenha se voluntariado como conselheiro” (CGU, 2019, p. 27), e podem ser realizadas por agentes de ouvidoria ou por quaisquer cidadãos que buscam informações sobre o desempenho da prestação de determinado serviço.

Além desses aspectos, a etapa tem toda uma metodologia voltada para que as ouvidorias possam conduzir o processo de definição do escopo da consulta ou pesquisa, por meio do levantamento de hipóteses que venham a gerar impactos relevantes para o desenho do serviço, o mapeamento de problemas envolvidos na prestação do serviço e a avaliação de como a hipótese adotada se relaciona com o problema.

O método proposto retoma a matriz de levantamento de hipóteses anteriormente iniciada, com o acréscimo de novas colunas:

USUÁRIO	OBJETIVO DO SERVIÇO	JORNADA EFETIVA	PARADIGMA DE JORNADA	PARADIGMA DE QUALIDADE PARA O GESTOR	SOLUÇÕES DO SERVIÇO	EXISTE PROBLEMA MAPEADO RELACIONADO A ESSA HIPÓTESE? (SIM/ NÃO)	QUAL O IMPACTO DO PROBLEMA PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO? (1 A 5)	QUAL A FREQUÊNCIA COM QUE O PROBLEMA FOI VERIFICADO? (1 A 5)	RESULTADO DA PRIORIZAÇÃO (PARA RESPOSTA "SIM" MULTIPLICAR VALORES DE IMPACTO E FREQUÊNCIA)
Persona	Problemas	Jornada efetiva (etapas)	Jornada desejada (ou as etapas que o gestor acha que são esperadas ou desejadas pela persona)	Paradigma em atendimento	Solução em atendimento				
				Paradigma em rapidez	Solução em rapidez				
	Paradigma em usabilidade			Solução em usabilidade					
	Paradigma em confiabilidade			Solução em confiabilidade					
	Paradigma em esforço			Solução em esforço					
Solução (objetivo da interação)			Paradigma em informações	Solução em informações					

Construção da matriz de levantamento de hipóteses - Problemas ou escopo da pesquisa. Fonte: CGU, 2019, p. 30.

Assim, além de apresentar estratégias para a priorização de problemas, a metodologia apresenta procedimento para a definição do problema da consulta ou pesquisa, que “consistirá na avaliação das hipóteses priorizadas, e como elas se relacionam com a satisfação e demais características do usuário”, enquanto os objetivos gerais e específicos da consulta ou pesquisa auxiliam na resposta ao problema identificado.

O Guia apresenta também orientações importantes sobre a formulação das perguntas de pesquisa, por exemplo no sentido de se definir o perfil dos voluntários que respondem às consultas, em termos de temas como gênero, idade, ocupação, escolaridade e outros itens importantes para se compreender as dificuldades apresentadas pelos usuários de serviços públicos ao longo de sua jornada; para saber se o respondente é usuário do serviço; avaliar mais

de um serviço por enquete; obtenção de dados de qualidade; funcionalidades disponíveis para a elaboração de diferentes tipos de enquetes, entre outras.

ETAPA 5 - Apresentação de resultados

A última etapa da metodologia apresenta informações sobre os instrumentos disponibilizados pela plataforma para que se realize a consolidação e análise dos dados que foram coletados, os quais por sua vez devem se somar à análise crítica da unidade de ouvidoria e do gestor acerca dos dados coletados (CGU, 2019, p. 40).

A análise envolve a extração e refinamento dos dados, identificação dos conjuntos de dados relacionados a cada hipótese, cruzamento de dados e identificação de padrões que possam facilitar a análise e possibilitem responder ao gestor em que circunstâncias as hipóteses levantadas se confirmam ou não.

O relatório, que deve ser elaborado pelos agentes de ouvidoria, deve apresentar as respostas solicitadas pelo gestor, descrever as metodologias usadas, critérios para escolha das amostras e o cumprimento da jornada composta pelas 5 etapas que compõem a metodologia.

Após serem submetidos aos gestores de serviço e eventuais instâncias de governança de serviços existentes no órgão, o relatório deve ser publicado, em conformidade com o que estabelece o art. 24-H do Decreto 9.492, de 2018, assim como as regras para produção de relatórios de informações estratégicas da Portaria CGU nº 581, de 2021:

Art. 24-H. As unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal disponibilizarão, em sítio eletrônico atualizado: I - a metodologia e os meios de consolidação dos dados coletados pelo sistema de que trata o art. 24-G, incluídos os algoritmos utilizados para o tratamento automatizado dos dados; II - as informações consolidadas das avaliações e das sugestões coletadas pelo sistema de que trata o art. 24-G, por meio de relatórios ou painéis digitais; e III - a metodologia e os critérios adicionais de seleção de que trata o § 3º do art. 24-E para convocação dos candidatos a conselheiros cadastrados, quando for o caso (BRASIL, 2018).

4.3 JORNADA DOS VOLUNTÁRIOS/CONSELHEIROS

A jornada de um voluntário que se apresenta para ser conselheiro por meio da Plataforma Virtual se inicia com o login e cadastro iniciais (login do gov.br), seguida da seleção pela opção por se tornar um conselheiro: 1) para avaliar um serviço público específico e/ou 2) para tornar-se conselheiro de um órgão ou entidade pública, vide print abaixo:



Imagem 4 - Visão Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários – Cadastro de conselheiros. Fonte: CGU, 2023.

Após esse cadastro, os conselheiros são comunicados sobre os conselhos em que os voluntários figuram como conselheiros, passando a receber notificações sobre as consultas em andamento para cada conselho ou órgão.

Conselho	Data Em Que Se Voluntariou
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública	26/10/2021 09:31
MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	05/07/2023 22:52
MinC - Ministério da Cultura	05/07/2023 22:57
CGU – Controladoria-Geral da União	05/07/2023 22:58
ANA – Agência Nacional de Águas	05/07/2023 22:58
IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	05/07/2023 22:59
ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública	05/07/2023 23:00

Imagem 5 - Visão Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários – Lista de conselhos. Fonte: CGU, 2023.

À medida em que os órgãos e/ou conselhos em que o voluntário houver se cadastrado realizarem consultas públicas para avaliação de serviços, o conselheiro é comunicado e convidado a participar do processo de avaliação de serviços.

A participação nos conselhos gera o alcance gradual de níveis de excelência no portal, representada por medalhas, como mostra a mensagem abaixo:

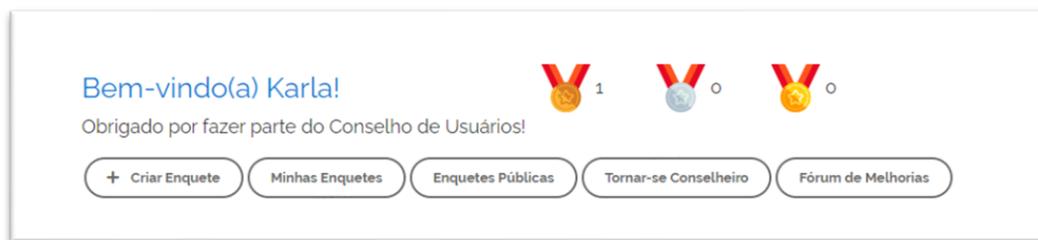


Imagem 6 - Visão Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários – Gamificação. Fonte: CGU, 2023.

4.4 AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS POR MEIO DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DO CENÁRIO ATUAL

A presente seção apresenta os dados selecionados com o intuito de fornecer um panorama geral acerca do estágio atual do processo de implantação do modelo de avaliação de serviços por meio de conselhos de usuários de serviços, utilizando a Plataforma Virtual de Conselhos de Usuários de Serviços Públicos.

Segundo informa a Controladoria-Geral da União, na primeira quinzena de abril de 2023 registrava-se a existência de 5.197 serviços federais com conselheiros e 619 enquetes de consulta criadas por órgãos e entidades do Governo Federal⁴⁴. Como será detalhado adiante, esses números crescem a cada dia, mostrando que a avaliação de serviços por meio de conselhos de usuários é uma realidade para muitos órgãos e também para a sociedade de forma mais ampla.

Para compreender de forma mais objetiva como está se dando esse processo, foi realizada a análise quantitativa de um conjunto de dados que possibilitam compreender o que vem sendo feito visando à disseminação e consolidação do modelo de conselhos previsto pela Lei 13.460/2017 e implementado por meio da Controladoria-Geral da União, assim como a resposta apresentada pelos usuários dos serviços a essas ações.

⁴⁴ Fonte: Solicitação de acesso à informação à CGU, com resposta em 24/06/2023. Consulta mais recente, realizada em 20/08/2022, mostra que esse número já ultrapassa 5.250 serviços.

Para isso, as informações que serão apresentadas encontram-se organizadas em três eixos:

- 1) “Órgãos/serviços com conselheiros”;
- 2) “Órgãos com enquetes de consultas”;
- 3) “Enquetes de consulta *versus* engajamento de conselheiros”.

A utilização desses 3 eixos foi considerada mais adequada tendo em vista proporcionar uma visão bastante abrangente do que vem sendo feito pelos atores envolvidos no processo e do que efetivamente se está alcançando por meio dos conselhos de usuários.

Como apresentado nos itens anteriores deste Capítulo, o processo de implantação do modelo de conselhos de usuários de serviços pressupõe a realização de uma série de ações, tanto pelos órgãos do Governo Federal como pelos usuários reais e potenciais dos serviços públicos a serem avaliados, cujos resultados podem ser observados a partir dos dados reunidos em cada um dos eixos de análise.

O cadastramento de voluntários para atuar como conselheiros é um indicador de grande importância para se observar o interesse e engajamento da sociedade nesta iniciativa. Assim, a análise do eixo “Órgãos/serviços com conselheiros” é relevante no sentido de fornecer uma visão bastante objetiva em termos dos avanços no alcance dos conselhos junto à sociedade.

De forma ainda mais significativa, como será melhor detalhado adiante, o eixo “Órgãos com enquetes” expressa a atuação ativa por parte dos órgãos da Administração na implementação do modelo, e como tal representa o principal marco no processo de consolidação dos conselhos de usuários.

Por fim, o eixo “Enquetes de consulta *versus* engajamento de conselheiros” possibilita observar como a iniciativa dos conselhos está sendo recepcionada pela sociedade e fazer algumas inferências sobre as possibilidades e perspectivas acerca do modelo de conselhos e das ferramentas que lhe dão suporte.

A proposta da presente seção é realizar a análise crítica dos dados, apresentando um panorama geral e um retrato de momento do processo de implantação dos conselhos, sem a pretensão de se esgotar todas as dimensões que podem ser ainda exploradas com relação ao tema.

4.4.1 Uma análise do Eixo “Órgãos com conselheiros”

A partir dos dados fornecidos pela CGU no Portal de Dados Abertos (CGU, 2023), observa-se que, até fins de abril de 2023, havia 204 órgãos/serviços com conselheiros registrados na Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos da Controladoria-Geral da União. O segundo semestre de 2023, por outro lado, inicia-se com um total de 213 órgãos com conselheiros, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 - Órgãos com conselheiros

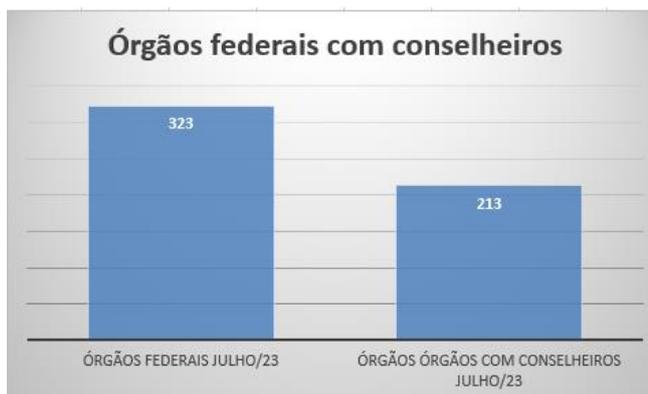


Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, abril-julho/2023.

Considerando que a Administração possui atualmente em sua estrutura 323 órgãos no âmbito Federal⁴⁵, verifica-se que, até final de abril/2023, 63% destes órgãos já contava com conselheiro/s registrado/s cadastrados a fim de realizar a avaliação de serviços por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços, número que no período maio - julho/2023 cresce para 66%. Assim, observa-se que muitos órgãos já contam com conselheiros, como mostra o Gráfico 2:

⁴⁵ Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação, julho de 2023.

Gráfico 2 - Órgãos com conselheiros 2023



Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, abril/2023.

Analisando a informação de que em abril de 2023 havia 5.197 serviços federais com conselheiros, bem como observando o eixo “Órgãos com conselheiros” à luz do arcabouço metodológico para implantação dos conselhos, depreende-se que os números referentes aos serviços com conselheiros têm relação direta com o número de serviços públicos cadastrados pelos órgãos no Portal gov.br, conforme apresentado ao se tratar da Etapa 1 da metodologia, de revisão da Carta de Serviços.

Seguindo essa linha de raciocínio, o número de “Órgãos/serviços com conselheiros” engloba a quantidade de conselheiros que se cadastram para realizar a avaliação de um serviço específico, somado ao número daqueles que se cadastram para avaliar todos os serviços de um órgão.

Assim, é importante notar que, **quando um voluntário opta por avaliar os serviços de um órgão** (em oposição a optar por avaliar um serviço específico), vide o exposto no item 4.3 Jornada dos voluntários/conselheiros, **todos os serviços constantes na Carta de Serviços desse órgão**, que estejam devidamente cadastrados no portal gov.br, **passam a ser contabilizados como tendo conselheiros**.

Desta forma, por exemplo, se a Carta de Serviços desse órgão possui 10 serviços, automaticamente todos os 10 serviços passam a ser contabilizados como sendo serviços federais com conselheiros. Número esse que é multiplicado a cada vez que um novo voluntário opta por se tornar conselheiro do órgão em questão. Portanto, pode-se concluir que um conselho passa a existir, em essência, no momento em que um voluntário se registra na Plataforma Virtual, apresentando-se para avaliar os serviços oferecidos por um determinado órgão, os quais tenham sido necessariamente previamente cadastrados no Portal gov.br.

Essa interpretação coaduna com a informação disponível no portal <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias>, na seção Perguntas e Respostas sobre Conselhos de Usuários, a seguir transcrita:

2 - Quantos conselhos de usuários existem?

De acordo com o art. 24-C do Decreto n. 9.492/2018, cada órgão ou entidade que compõe o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv) deverá criar um ou mais conselhos de usuários de serviços públicos, os quais não poderão exceder a quantidade de serviços previstos na Carta de Serviços ao Usuário.

Isso significa que **a quantidade de Conselhos de Usuários de Serviços Públicos deve estar diretamente relacionada aos serviços prestados pelo órgão ou entidade, que estão, de forma transparente, disponíveis na Carta de Serviços ao Usuário da instituição.** A Plataforma Virtual do Conselho de Usuários utiliza as informações oriundas do Portal de Serviços do Governo Federal, assim é imprescindível que o seu serviço esteja registrado corretamente naquela plataforma. [Grifo nosso]

É permitido que um mesmo Conselho de Usuários trate de mais de um serviço ofertado pelo órgão ou entidade. Contudo, é preciso considerar que em muitas circunstâncias cada serviço público tem seu respectivo público-alvo, impacto e requisitos e, por isso, precisa ser acompanhado e avaliado por um conjunto específico de pessoas, atuando na garantia da efetividade do respectivo serviço. (CGU, Portal Ouvidorias/Conselhos de Usuários, Acesso em junho/2023).

Assim, para que se venha a dispor de serviços aptos a serem avaliados, ainda que não seja imprescindível que o órgão tenha efetivamente realizado a revisão da Carta de Serviços, como proposto na metodologia, é preciso que os serviços tenham sido previamente mapeados e cadastrados no Portal gov.br.

Outro aspecto a ser analisado diz respeito ao fato de que os resultados nesse eixo dependem, de forma direta, da execução da etapa de mobilização/engajamento de voluntários, por meio de campanhas de divulgação das consultas públicas visando ao seu cadastro como conselheiros. São influenciados, ainda, pela divulgação dessa forma de participação feita pela própria Controladoria, que pode levar pessoas ao portal da Plataforma e a se cadastrar como conselheiras. Cabendo lembrar que o portal é utilizado, paralelamente, como fórum para apresentação de ideias de aprimoramento de serviços públicos, por meio da divulgação de enquetes públicas, por qualquer interessado, sejam indivíduos ou movimentos organizados, conforme referido na Apresentação deste capítulo.

Desta feita, o aumento no número de órgãos com conselheiros, identificado neste Estudo, pode ser explicado i) pelo esforço na disseminação do tema, por meio de ações promovidas pela Rede de Ouvidorias, como maratonas de defesa dos direitos de usuários, a

mais recente realizada em julho de 2023⁴⁶, entre outras ações de divulgação; ii) pela ação das unidades de ouvidoria, atuando na criação de novos conselhos; iii) pelo aumento no número de órgãos que se qualificam para terem conselheiros cadastrados, ao realizarem o registro das respectivas Cartas de Serviços, também por iniciativa das ouvidorias; iv) devido a fatores como a reforma administrativa ocorrida em 2023⁴⁷, com a criação e/ou desmembramento de ministérios e outros órgãos.

Atualmente, entre os órgãos que mais tiveram conselhos criados destacam-se as agências, das quais até abril de 2023 8 possuíam conselhos criados e atualmente 13 agências contam com conselheiros, e ainda as universidades, que segundo o último levantamento somam 64 instituições com conselheiros cadastrados, enquanto em abril esse número era de 61 universidades.

4.4.2 Refletindo sobre o Eixo “Órgãos com enquetes de consulta”

Conforme exposto no item anterior, o registro de voluntários como conselheiros, refletido no eixo “Órgãos/serviços com conselheiros”, é apenas uma das etapas do processo de avaliação de um serviço por meio dos conselhos virtuais. Isso porque, conforme estamos propondo neste Estudo, para que esses *serviços públicos com conselheiros* sejam de fato considerados como tendo sido *avaliados*, é preciso que o órgão, além de registrar os serviços no Portal gov.br, crie e disponibilize ao público **enquetes de consulta**, as quais devem ser, de forma subsequente, submetidas aos voluntários/conselheiros, possibilitando a sua efetiva participação no processo de avaliação do serviço.

Desta forma, ao se tratar sobre o número de enquetes de consulta criadas por órgãos e entidades do Governo Federal, que em abril de 2023 era contabilizada em 619 e conforme dados em transparência ativa (CGU, 2023), ao final de julho já chega a 1.120, está se tratando de fato sobre o *número de serviços com conselheiros cujos órgãos efetivamente realizaram consultas públicas*.

⁴⁶ Fonte: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/assuntos/noticias/2023/rede-nacional-de-ouvidorias-lanca-iii-maratona-de-defesa-dos-direitos-dos-usuarios-de-servicos-publicos>.

⁴⁷ Instituída pelo Decreto nº 11.330/2023, convertido na Lei nº 14.600/2023, que substituem a MP 870/2019 e a Lei 13.844/2019.

Gráfico 3 - Criação de enquetes



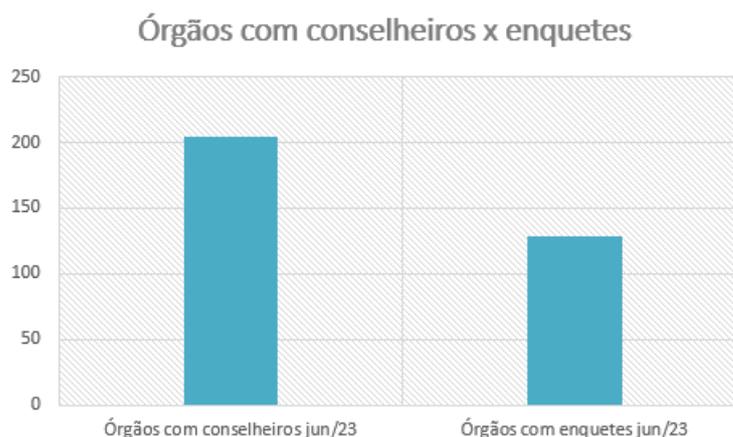
Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, abril-julho/2023.

Esses dados demonstram de forma mais objetiva a adesão dos órgãos ao novo modelo de conselhos ora em curso na Administração. Isso porque, enquanto o ato de dispor de serviços passíveis de serem selecionados para avaliação por parte dos voluntários/conselheiros, de que trata o item 4.4.1, é em grande medida automático – uma vez que todos os serviços contidos na Carta de Serviço cadastrados no Portal gov.br estão passíveis de serem escolhidos para serem avaliados – a criação das enquetes implica que o órgão tenha efetivamente implementado a metodologia de que trata a Etapa 4 - Criação de consultas e pesquisas e avaliação de serviços públicos, com o registro da enquete de consulta na Plataforma Virtual.

Portanto, o fato de contar com serviços com conselheiros não significa que um órgão está efetivamente participando da iniciativa de constituição dos conselhos de usuários. O que pode ser considerado verdadeiro tão somente quando o órgão tenha atuado na **elaboração de questionários/enquetes** visando à avaliação desses serviços.

A propósito dessa questão, a partir da análise dos dados disponíveis em transparência ativa, foi possível concluir que, dos inicialmente 204 órgãos com conselheiros, 58 deles, ou seja, 22%, haviam elaborado enquetes de pesquisas até abril/2023, número esse que sobe para 128 em julho, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 4 - Órgãos com conselheiros e com enquetes – junho/2023



Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, abril - julho/2023.

Gráfico 5 - Órgãos com enquetes realizadas abril – junho 2023



Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, abril - julho/2023.

No que diz respeito aos órgãos que aderiram à iniciativa de avaliação de serviços por meio dos conselhos de usuários, com a efetiva realização de consultas públicas por meio da Plataforma Virtual, podem ser feitas algumas considerações interessantes a fim de se obter um panorama geral do alcance já obtido até o momento.

A primeira consideração diz respeito ao *tipo de órgãos* envolvidos nessa política, que se encontram-se dispostos conforme a seguir⁴⁸:

⁴⁸ Esse número exclui os órgãos extintos com a reforma administrativa realizada por meio da MP 1.154/2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.600/2023.

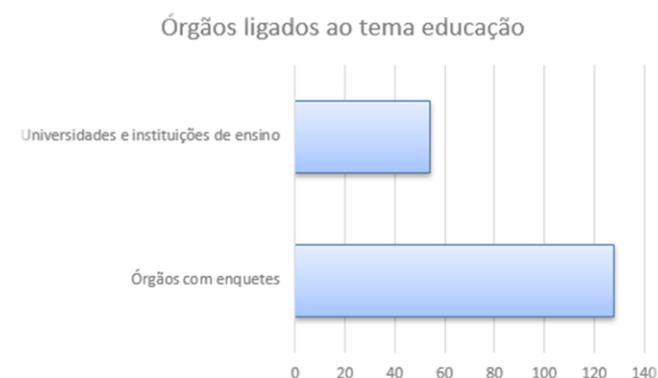
Quadro 2 - Tipos de órgãos com enquetes realizadas 2023

Tipologia dos órgãos ou entidades com enquetes/consultas realizadas até julho de 2023	
Quantidade de órgãos	Categoria do órgão ou entidade federal
31	Universidades
23	Institutos federais/instituições de ensino
25	Ministérios
19	Autarquias/autarquias sob regime especial
6	Empresas públicas
6	Fundações
8	Agências reguladoras
4	Instituições de regime especial
4	Órgãos subordinados a ministérios
2	Órgãos de controle interno
128	Total

Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, julho/2023.

Analisando esses dados em maior detalhe, verifica-se a predominância de órgãos da área de educação, ou seja, universidades e institutos federais/instituições de ensino, os quais compõem 58% do total de tipos de órgãos aderentes à criação de conselhos de usuários de serviços públicos.

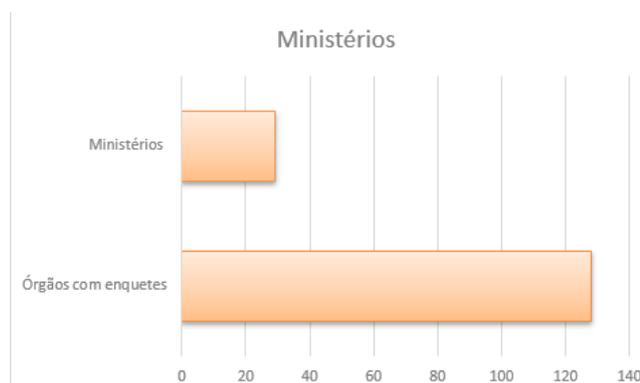
Gráfico 6 - Tipo de órgão x número de enquetes (educação)



Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, julho/2023.

Observa-se, ainda, uma grande adesão por parte dos ministérios, haja vista que dos 37 atualmente existentes, 29 já possuem ações concretas relacionadas aos conselhos, aqui representadas pela elaboração de enquetes.

Gráfico 7 - Tipo de órgão x número de enquetes (ministérios)



Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, julho/2023.

Como será abordado adiante, a análise dos dados referentes às enquetes/consultas realizadas, e sobre o engajamento dos usuários será também muito importante para se ter a real dimensão do estágio atual de implantação dos conselhos de usuários de serviços públicos por meio da Plataforma Virtual, ora em estudo.

4.4.3 Considerações sobre o Eixo “Enquetes de consulta *versus* engajamento de conselheiros”

Um fator muito importante a se considerar com o intuito de se obter uma visão mais completa do estágio atual de implantação dos conselhos de usuários diz respeito ao **engajamento da sociedade** nas ações que fazem parte do processo de criação dos conselhos e avaliação de serviços por meio desse novo modo de participação social.

Esse dado pode ser analisado tanto pelo **número de voluntários registrados como conselheiros** para cada órgão e serviços, conforme abordado neste capítulo, como pelo **número de respostas às enquetes**, na qual iremos nos concentrar na presente análise.

Conforme mencionado no item 4.1.1 - Fontes e metodologia para análise dos dados, é possível consultar, em transparência ativa (CGU, Enquetes, 2023), diferentes dados relacionados às consultas já realizadas pelos órgãos da Administração por meio da Plataforma Virtual. Entre esses dados, pode-se consultar, por exemplo, informações sobre os serviços que efetivamente vieram a ser objeto da elaboração de enquetes de consulta por parte de cada um dos órgãos com serviços públicos registrados no Portal gov.br, o número de enquetes produzidas e de respostas obtidas, os órgãos responsáveis, entre outras informações.

A análise e o cruzamento de dados tornam possível explorar e fazer algumas inferências iniciais acerca de diferentes aspectos quanto à implementação dos conselhos na Administração federal.

4.5 AVALIANDO A ADESÃO AOS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS

4.5.1 Engajamento dos órgãos na elaboração de enquetes de consulta

Um primeiro aspecto que se pretende evidenciar diz respeito ao engajamento dos órgãos na elaboração de enquetes de consultas para avaliação de serviços. Considerando os dados sobre consultas já realizadas, elaborou-se o quadro abaixo, no qual o eixo horizontal indica quantas enquetes foram elaboradas por cada órgão, dividindo estes números em 4 faixas, e o eixo vertical consiste no número de órgãos que se enquadram em cada faixa.

Gráfico 8 - Engajamento dos órgãos – enquetes de consultas públicas



Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, julho/2023.

Os dados disponíveis no Portal de Dados Abertos, sistematizados no Anexo I, mostram que 99 de 128 órgãos, ou seja 77%, estão na faixa daqueles que fizeram até 10 enquetes, e, portanto 23% se encontram nas outras 3 faixas. Além disso, percebe-se que, enquanto 30 órgãos realizaram apenas 1 única enquete de consulta, outros 10 órgãos superaram as 30 consultas, e um órgão 60 consultas.

Entre os órgãos na faixa de 30 a 60 enquetes, destacam-se a Autoridade Portuária de Santos, empresa pública que realizou o maior número de consultas até o momento, seguida do MCTI, com 59 consultas. Na oitava posição, faz-se destaque para o caso do DPF, que tem 49 serviços no portal gov.br e realizou 36 consultas públicas, sendo que, como será abordado

adiante, o órgão obteve um altíssimo nível de engajamento em algumas das consultas que realizou, com respostas que superam a marca de 100 mil.

O ranking dos 10 órgãos com mais enquetes até julho de 2023 se apresenta da seguinte forma:

Tabela 1 - Órgãos com mais consultas realizadas

ÓRGÃOS COM MAIS ENQUETES DE CONSULTA			
POSIÇÃO	ÓRGÃO	Nº DE ENQUETES	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR
01	Autoridade Portuária de Santos S.A.	68	43
02	MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações	59	259
03	MS – Ministério da Saúde	56	51
04	MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	53	72
05	MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	46	49
06	MT – Ministério dos Transportes	45	11
07	CGU – Controladoria-Geral da União	45	10
08	DPF – Departamento de Polícia Federal	36	49
09	MTE – Ministério do Trabalho e Emprego	36	111
10	UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul	34	39

Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, julho/2023.

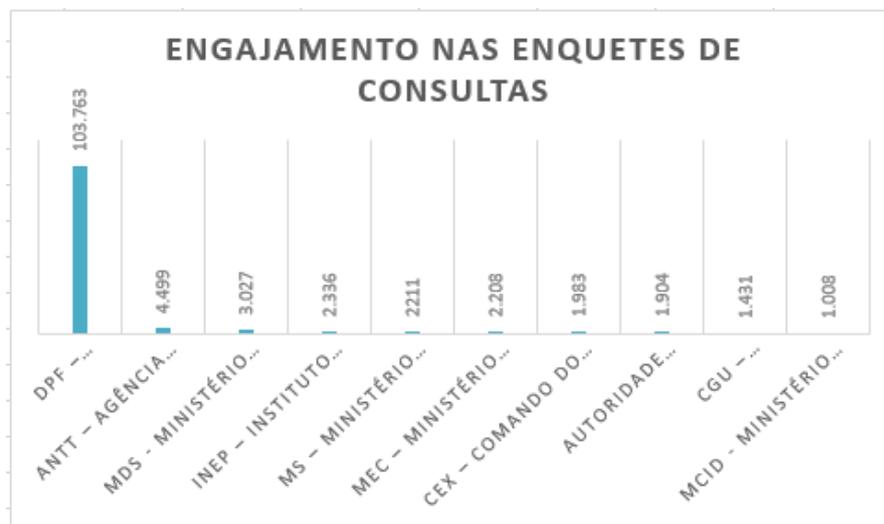
4.5.2 Engajamento dos usuários na resposta às enquetes de consulta

Outra perspectiva para se analisar os dados relacionados ao processo de implantação dos conselhos de usuários de serviços públicos diz respeito ao engajamento da sociedade nas enquetes de consultas propostas pelos órgãos da Administração. Para isso, evidencia-se neste caso os órgãos com um maior número de respostas para as consultas realizadas, que apresenta dados bastante interessantes.

Lançando um olhar mais atento aos dados apresentados no “Anexo I - Sistematização dos dados sobre os conselhos de usuários de serviços”, observa-se que alguns órgãos tiveram um desempenho bastante destacado em termos do engajamento dos usuários dos seus serviços no processo de consulta.

O gráfico abaixo apresenta os resultados obtidos pelos 10 órgãos com melhor retorno nas consultas:

Gráfico 9 - Engajamento dos órgãos na realização de enquetes de consultas



Confeção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU, agosto/2023.

Como demonstra o gráfico, o DPF se destaca de forma muito acentuada com relação aos demais órgãos que realizaram avaliações de serviços por meio dos conselhos de usuários. Os resultados demonstram um alto grau de engajamento dos conselheiros, que responderam de forma massiva em uma das enquetes, demonstrando o potencial da ferramenta de consulta.

Analisando as consultas realizadas pelo DPF, disponíveis na forma de dados abertos, verifica-se que, entre as 36 enquetes publicadas pelo órgão, a atenção dos conselheiros se concentrou de forma especial em uma das enquetes realizadas.

Trata-se da enquete relacionada ao tema “Porte de Arma por Prerrogativa da Função de Risco - Auditores - Fiscais - Inspetores”, realizada no Período de 06/08/2020 - 2º trimestre 2022, cujo teor segue transcrito:

Serviço avaliado: “Adquirir Arma de Fogo”/ “Obter porte de arma de fogo para defesa pessoal”

Nome da enquete: “Consulta aos Conselheiros/Usuários do Serviço Público - Armas 1”

Descrição: “Olá, conselheiro (a). O Conselho de Usuários é uma ferramenta que ajuda você a avaliar os serviços prestados e expor as suas ideias diretamente à ouvidoria e aos gestores de serviços da Polícia Federal, com o intuito de auxiliar na melhoria contínua desses serviços. A seguir serão apresentadas as consultas dos seguintes serviços: Adquirir Arma de Fogo, [...]. Gratos pela disponibilização do seu tempo,

contamos com sua participação na administração dos serviços públicos. Participe respondendo as consultas com a sua opinião”.

Considerando, que Servidores Públicos que Exercem o Poder de Polícia Administrativa, em Atividades de Risco em virtude de ações de Fiscalização, estão sujeitos a Represálias e Emboscadas, por reprimirem a Incidência de Crimes contra a População e o estabelecimento da ordem pública e das atividades comerciais, entre outras ações estabelecendo o bem da saúde pública, individual e da coletividade.

O QUE VCS ACHAM DO SISTEMA SINARM HOJE DA POLICIA FEDERAL?
[...] (Enquetes, Dados abertos, CGU, 2023)

Como anteriormente exposto, a enquete obteve uma participação massiva, contabilizando 100.949 mil respostas.

O segundo órgão com maior adesão às consultas, ainda que muito menor do que o órgão com mais engajamento, foi a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, que obteve um total de 4499 respostas para as enquetes publicadas, tendo uma enquete em especial, intitulada “Questionário de avaliação da ANTT sobre transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros”, recebido 1.159 respostas, e a consulta “Pesquisa de satisfação dos usuários de rodovias federais concedidas”, 1.297 participações.

No caso do MDS, terceiro órgão com mais engajamento em termos de resposta às consultas propostas, dois temas se destacam em razão do retorno obtido. A primeira dela, com 1.306 respostas, aborda a questão da “Atualização/cadastro do Cadúnico online pelo cidadão sem enfrentar longas filas até o CRAS da cidade para realização do serviço”. A segunda, por sua vez, respondida por 1.113 conselheiros, apresenta a seguinte proposição: “Você concorda em oferecer desconto no PRÓPÃO direto na nota para Cidadãos carentes, aqueles que possuem cadastro no CRAS (CAD ÚNICO), oferecendo melhores condições de vida e alimentação?”.

Enquanto em termos gerais os outros órgãos relacionados como estando entre os 10 primeiros com maior engajamento nas respostas às consultas apresentam resultados bastante uniformes no que diz respeito às respostas obtidas, o CEX, assim como o DPF se destaca por uma enquete em especial, também relacionada à temática armamentista. Trata-se de enquete de consulta relacionada ao serviço “Registrar arma de fogo com emissão de CRAF para CAC”, em que o Comando do Exército propõe o seguinte questionamento: “O que você acharia do Exército permitir, através de certificado digital, que o lojista ou a indústria, emita a autorização de compra de arma de fogo e do CRAF das armas no momento da compra?”. Consulta que obteve 1.753 respostas, praticamente a totalidade das respostas do conjunto de 9 enquetes feitas pelo Comando do Exército, que somam 1.983 respostas.

A presente análise se mostra relevante no sentido de possibilitar uma visão geral sobre a forma como a ferramenta de consulta vem sendo utilizada e o retorno obtido junto aos diferentes públicos-alvo, o que demonstra não apenas a adesão à proposta de conselhos de usuários como os temas de maior interesse por parte da população.

4.6 ALGUMAS NOTAS SOBRE O NÚMERO DE SERVIÇOS AVALIADOS

Um aspecto final que vale a pena abordar na presente análise diz respeito ao número de serviços já alcançados, em alguma medida, pelas ações decorrentes da implantação dos conselhos de usuários de serviços públicos.

Antes de se chegar a esses números, entretanto, há alguns pontos a serem considerados. Como referido no item 4.4.1 - Uma análise do Eixo “Órgãos com conselheiros”, a quantidade de conselhos de usuários que pode vir a ser criada está diretamente relacionada ao número de serviços prestados pelos órgãos, pois para cada serviço constante nas respectivas Cartas de Serviços ao Usuário registradas no gov.br pode haver pelo menos um conselheiro.

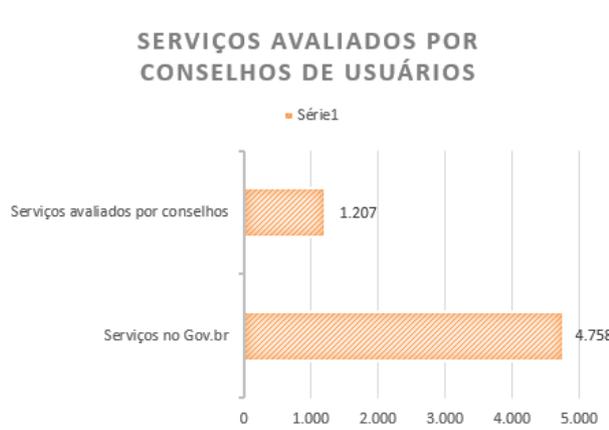
Ademais, como já explicado, pode-se considerar que um conselho é criado quando um voluntário se cadastra como conselheiro de um de um determinado *órgão* ou *serviço*. Sendo que, a cada novo conselheiro cadastrado para avaliar os serviços *de um órgão*, todos os serviços registrados na Carta de Serviço desse órgão são contabilizados como tendo conselhos. Assim, registra-se a existência, em julho/2023, de mais de 5.197 serviços federais com conselheiros cadastrados.

Ao se falar do número de serviços avaliados por meio dos conselhos de usuários, por sua vez, é preciso levar em conta, como já exposto, que apenas os serviços que vieram a ser objeto de consultas públicas podem ser considerados como tendo sido avaliados. Isso porque, mesmo que haja conselheiros cadastrados para avaliar um serviço, a ação de avaliar o serviço só se concretiza quando o órgão efetivamente realiza a consulta pública, por meio da elaboração de enquete de consulta, realização de chamamento público e da consulta pública de avaliação de serviço, previstas no modelo metodológico.

Feitas as notas acerca desses pontos, em consulta aos dados constantes em transparência ativa (CGU, Dados abertos - Enquetes, 2023), é possível acessar uma relação de 1.207 serviços públicos que foram objeto de enquetes de consulta. Esse número coaduna com o número de consultas realizadas - 1.120 - uma vez que existe a possibilidade de que uma mesma consulta seja utilizada para avaliar mais de um serviço.

Relacionando essa informação com os dados disponibilizados no Painel de Monitoramento de Serviços do Governo Federal⁴⁹, segundo o qual existem hoje 4.758 serviços públicos cadastrados no Portal gov.br, chegamos à conclusão de que 20% dos serviços públicos do governo federal foram objeto de enquetes de avaliação no âmbito dos conselhos de usuários, de que trata o Gráfico 11:

Gráfico 50 - Serviços públicos x serviços com consultas



Confecção própria. Fonte: Dados Abertos - Conselhos de usuários, CGU e Painel de Monitoramento de Serviços, MGI, agosto/2023.

⁴⁹ Acessível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federais/#ancora-geral>.

4.7. ARRANJO INSTITUCIONAL E MODELO DE GOVERNANÇA DE SERVIÇOS DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS

4.7.1 Arranjo institucional dos Conselhos de usuários de serviços

Conforme anteriormente exposto ao longo do presente trabalho, a publicação da Lei 13.460/2017, que trata sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, resultou em um amplo arranjo normativo, que regula diferentes aspectos e instrumentos para consecução das diretrizes lançadas pela Constituição Federal quanto à participação social nos processos relacionados à gestão do Estado.

O artigo 6º da referida Lei garante ao usuário de serviços, como direito básico, a “[...] participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços”, cabendo às Ouvidorias “[...] promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário (BRASIL, 2017, Art. 13, Inciso I). Da mesma forma, o Art. 18 estabelece que “Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários” (Idem, Ibidem, Inciso I).

O mais importante dispositivo infralegal relacionado ao tema, a Portaria CGU nº 581/2021, que estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria, assim se refere “[...] os conselhos de usuários de serviços públicos são *órgãos consultivos*, compostos exclusivamente por usuários voluntários, que participarão como respondentes nas consultas produzidas e encaminhadas pelas unidades setoriais do SisOuv” (BRASIL, CGU, 2021b, Art. 55).

O mesmo normativo estabelece ainda:

Art. 7º São atividades de ouvidoria, sem prejuízo de outras que lhes sejam atribuídas por norma específica: VIII - em relação aos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos: a) conduzir os processos de chamamento público para voluntários; b) executar as ações de mobilização e de interlocução com conselheiros; c) desenvolver enquetes e pesquisas para subsidiar a sua atuação; e d) consolidar os dados por eles coletados; IX - realizar a articulação com instâncias e mecanismos de participação social; X - realizar a articulação, no que se refere às competências de sua unidade, com os demais órgãos e entidades encarregados de promover a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, tais como ouvidorias de outros entes e Poderes, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas; XI - realizar a articulação com as demais unidades do órgão ou entidade a que estejam vinculadas para a adequada execução de suas competências; [...] (BRASIL, 2021).

Assim, com o poder que lhe é conferido enquanto órgão central do Sistema de Ouvidorias, e como único órgão com atribuições expressamente definidas em lei com relação ao tema, a Controladoria-Geral da União vem atuando na implementação dos conselhos, por exemplo, por meio da definição do modelo metodológico e da criação da ferramenta que o sustenta, com a realização de uma série de capacitações e eventos voltados para capacitar e mobilizar os agentes de ouvidoria e os gestores de serviços, assim como na promoção da articulação entre a CGU, MGI e demais órgãos da esfera federal, estadual e municipal, entre outras ações.

Apesar de as ouvidorias serem os únicos órgãos com atribuições expressamente definidas pela legislação com referência aos conselhos, é preciso considerar que a implementação dessas instâncias de participação social implica necessariamente o envolvimento de outros órgãos e entidades do poder público que implementam os serviços. Contraste importante, considerando que as ouvidorias devem agir como estruturas de coordenação da governança de serviços.

Em primeiro lugar, há de se mencionar que, conforme previsto na própria Lei 13.460/2017, em seu Art. 1º, a Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos *serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública* (grifo nosso), sendo mencionado no §1º, que “O disposto nesta Lei aplica-se à *administração pública direta e indireta da União* (grifo nosso), dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”, cabendo a cada poder e esfera de governo dispor, em regulamento próprio, sobre a organização e funcionamento dos conselhos de usuários (BRASIL, 2017, Art. 22).

Dessa perspectiva, os órgãos responsáveis pela prestação dos serviços públicos, e mais especificamente as unidades gestoras de serviços, constituem (ou deveriam constituir) atores fundamentais no arranjo institucional para a criação e o funcionamento dos conselhos, e de fato para a cocriação e coprodução de serviços de forma mais ampla. Todavia, fato é que não há referências claras com relação ao papel, competências ou atribuições de tais unidades com relação aos conselhos, assim como não há normativo específico com relação ao processo de desenho, aperfeiçoamento e avaliação de serviços de forma mais geral.

Outro ator central no arranjo institucional dos conselhos é o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, responsável, entre outras competências, pela inovação em serviços públicos, transformação digital dos serviços públicos e governança e

compartilhamento de dados, coordenação e gestão dos sistemas estruturadores de organização, e inovação institucional, por meio da administração dos recursos de tecnologia da informação, entre outras (BRASIL, 2023, Art. 1º).

Observa-se que a Lei 13.460/2017, além de criar os conselhos de usuários, estabelece a necessidade de avaliação contínua dos serviços públicos, conforme critérios e disposições contidas no artigo 23. Esse eixo de ação é desenvolvido pelo MGI, que em 2022 regulamentou o tema, por meio da publicação da Portaria SGD/ME nº 548/2022, na qual são estabelecidos critérios para a avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos e de padrões de qualidade para serviços públicos digitais no Poder Executivo Federal.

Assim, além de ser o órgão responsável pelo Portal gov.br, ao qual se encontra integrada a Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, a Secretaria de Governo Digital, que integra o Ministério, vem avançando na implementação de mecanismos de avaliação de serviços digitais, acessíveis por meio do Portal gov.br, estabelecendo padrões para avaliação de serviços digitais, entre outras medidas voltadas à padronização dos critérios e metodologias de avaliação de serviços.

Como apresenta a Secretaria de Governança Digital:

A Plataforma de Avaliação de Serviços é parte de um programa mais amplo de cidadania digital, conforme previsto no Decreto nº 8936, de 2016. Ela tem dois objetivos principais:

- 1 - assegurar a participação dos usuários na avaliação de serviços; e
- 2 - fornecer subsídios para a melhoria dos serviços públicos.

Com a publicação da Portaria SGD/ME nº. 548 de 24 de janeiro de 2022, o tema da avaliação dos usuários ganha ainda mais destaque. Ela institui, por exemplo, que todos os serviços digitais devem se integrar à ferramenta de avaliação para atingir um padrão mínimo de qualidade. (MGI, 2023, acessível no Portal <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/ferramentas/modelo-de-qualidade-dos-servicos-digitais/avaliacao-de-satisfacao-dos-usuarios>).

Desta forma, os conselhos de usuários de serviços estão integrados a políticas estruturantes do Governo Federal, das quais depende e às quais se subordina, o que pode se refletir em pontos fortes e também em fragilidades do modelo de governança dos serviços e, portanto, da própria sistemática referente à implantação dos conselhos de usuários de serviços, como será melhor tratado no item seguinte.

4.7.2 Modelo de governança de serviços públicos no Brasil

Além de constituir o mais importante instrumento com relação aos direitos dos usuários de serviços públicos, a Lei 13.460/2017 e o arranjo normativo dela decorrente constituem importante referência para a governança de serviços públicos, seja ao tratar sobre as atribuições das ouvidorias com relação ao tema, seja ao instituir os conselhos de usuários de serviços, a Carta de Serviços aos Usuários e a necessidade de avaliação periódica da avaliação de satisfação com a qualidade dos serviços, entre outros dispositivos.

A partir da observação mais atenta da sistemática adotada para avaliação de serviços por meio de conselhos de usuários, pode se considerar que essa metodologia transcende o seu objetivo inicial e se aproxima de algo como um **modelo de governança de serviços públicos** para a Administração, orientando não apenas as ouvidorias, mas o conjunto da Administração sobre os procedimentos para a adequada gestão e melhoria contínua dos serviços públicos.

Essa característica se mostra especialmente relevante considerando que, apesar da existência de todo um ecossistema normativo e políticas relacionadas aos serviços públicos, ainda existem lacunas em termos da coordenação e articulação dos atores, políticas e objetivos perseguidos pela Administração, que repercutem de forma negativa no sucesso das iniciativas visando à melhoria dos serviços por meio da participação da sociedade.

Assim, entre os principais desafios a serem endereçados está a definição clara quanto ao papel dos gestores no processo de governança e cocriação de serviços públicos, uma vez que apenas às ouvidorias são atribuídas responsabilidades nesse sentido, sem que tenha poder de agência para efetuar as mudanças necessárias. Isso resulta em um vazio no que tange à implementação das melhorias que deveriam decorrer do processo de avaliação, incidindo sobre o desenho dos serviços. Sendo, portanto, fundamental corrigir o hiato de *accountability* entre os gestores de serviços e o processo de participação social institucionalizado pelo processo de governança estabelecido pela Lei 13.460/2017 para que este tenha efetividade.

Esse problema foi constatado pela CGU, que já se manifestou publicamente em algumas ocasiões sobre a questão, como por exemplo durante o Seminário de Nacional de Ouvidoria, realizado em 2022, no painel “Governança de serviços e o papel da ouvidoria”, que teve como mediador o Diretor de Supervisão e Articulação Institucional de Ouvidoria da Controladoria-Geral da União, Marcos Gerhardt Lindenmayer, e o Coordenador-Geral de Projetos Estratégicos do então Ministério da Economia, Oto Lima, entre outros membros da mesa.

O registro feito pelo representante da CGU apresenta-se nos seguintes termos:

[...] Então a gente está falando cada vez mais, as unidades de ouvidoria precisam entender desse objeto de atuação que é serviço público, mais ainda de como ele é desenhado, como ele pode ser avaliado e o modelo de qualidade de serviços é o que tem sido utilizado inclusive na metodologia do conselho de usuários [...] Mas tudo isso [...] parece que a ouvidoria está orbitando ao redor desses temas, orbitando de alguma maneira solta no universo, porque talvez faltem algumas pontas, [...] não existe formalização de quem são os gestores de serviços, a gente não sabe as responsabilidades etc. e isso impõe grandes desafios às unidades de ouvidoria que busquem implementar ou atuar de alguma maneira mais efetiva junto a serviços públicos. (Transcrição de fala de Marcos G. Lindenmayer, realizada durante o Painel “Governança de serviços e o papel da ouvidoria”, 2022 [Grifo nosso]).

Portanto, sem uma designação clara de responsabilidades, há dificuldades na implementação de uma importante etapa no processo de (re)formulação do desenho dos serviços, recaindo sobre a ouvidoria atividades relacionadas à gestão de serviços, que exigem uma série de competências e poder de articulação nem sempre já desenvolvidos, inclusive porque desempenham uma série de outras funções.

A disposição legal demonstra, apenas indiretamente, que os órgãos da Administração fazem parte do arranjo institucional necessário para a implementação dos conselhos, uma vez que são os responsáveis pela prestação dos serviços a que se refere a lei. Nesse sentido, a Portaria CGU nº 581/2021 menciona em diferentes momentos a necessidade de que as unidades de ouvidoria atuem *em coordenação com* as unidades gestoras de serviços, seja em relação aos conselhos, seja em outras ações relacionadas ao tema, como a elaboração/revisão da Carta de Serviços e outras etapas previstas na metodologia de criação dos conselhos de usuários.

Todavia, sem fundamentação legal ou algum instrumento normativo que, por um lado, dê à ouvidoria um maior empoderamento para atuar como coordenadora da gestão de serviços no âmbito dos órgãos da Administração ou, por outro, estabeleça atribuições claras às unidades gestoras de serviços com relação a esse tema, restará às unidades de ouvidoria contar com a “cooperação” dos órgãos para o desenvolvimento e implementação da governança de serviços subjacente à implementação da avaliação de serviços por meio dos conselhos de usuários de serviços públicos.

Por fim, a temática da participação social, cocriação e coprodução de serviços é algo novo no contexto das instituições, ainda pouco incorporada tanto pelos gestores como pelos burocratas de nível de rua que realizam o atendimento diretamente junto aos usuários. Como pode ser constatado ao se realizar o levantamento da estrutura dos órgãos da esfera federal, com

exceção das unidades de tecnologia da informação, a grande maioria dos órgãos não contam com unidades voltadas especificamente para a gestão de serviços de atendimento aos usuários, esse tema não consta nos regimentos internos nem em regulamentos internos dessas instituições.

Portanto, espera-se que a expansão dos estudos, pesquisas e debates sobre o tema possa contribuir para uma mudança de cultura, ganhando relevância não apenas em termos teóricos, mas também na prática da Administração.

5 DISCUSSÃO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 Algumas ponderações teóricas

Conforme os pressupostos ora vigentes na gestão pública, e considerando o exposto ao longo do presente Estudo, especialmente no Capítulo 2, para que um governo seja bem-sucedido e tenha espaço para agir, é fundamental que conte com boas práticas de governança, por meio das quais se constroem as condições para a sua legitimidade, a aceitação dos arranjos institucionais propostos para o funcionamento das instituições e a confiança na ação pública (PETERS, 2018).

Assim, a governança tornou-se um dos temas mais debatidos tanto nos meios acadêmicos como entre os órgãos da Administração que atuam mais diretamente na gestão do Estado. Um dos mais importantes autores sobre o tema, Stephen Osborne (2006, 2010, 2017), argumenta que a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos evoluíram ao longo de três regimes no decorrer do século passado – desde a Administração Pública (AP), passando pela Nova Gestão Pública (NPM) e, chegando à Nova Governança Pública (NPG), termo criado por ele nos anos 1980 e que se volta para a gestão eficiente de recursos na provisão de políticas e serviços públicos com fundamento nas escolhas feitas pelos cidadãos, com base no que estes identificam como valor (OSBORNE, 2010, p. 413).

Por outro lado, em reação ao processo de ascensão do neoliberalismo, que se dá a partir dos anos 1970 e 1980, com sua forte crítica ao Estado e defesa de uma postura voltada para a valorização da visão do mercado, o arcabouço conceitual proposto por Moore, com a Teoria do Valor Público, de 1995, trouxe uma nova perspectiva para a relação Estado – sociedade, contribuindo e reforçando os propósitos da Nova Gestão Pública no que diz respeito à legitimidade e eficiência da Administração.

Ao oferecer aos gestores uma nova concepção do que se deveria considerar uma administração pública efetiva, tendo por base o atendimento do interesse público, a Teoria reforçou a importância da participação dos cidadãos, e dos usuários de serviços de uma forma geral, na identificação e construção do que se constitui como valor público no âmbito institucional.

Como abordado no Capítulo 3, no cenário nacional, as sucessivas crises vivenciadas nos anos 1980 e 1990, portanto antes e no decorrer do processo de redemocratização brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2001; FILGUEIRAS, 2018; ABRUCIO, 2007), demonstraram a importância e a urgência de se buscar o aperfeiçoamento da governança da Administração no País, ao tempo em que serviram como impulsionadoras de mudanças importantes no que diz respeito à gestão do Estado e de sua relação com a sociedade.

Com a aprovação da nova Constituição, em 1988, vários elementos se somaram para impulsionar o processo de transformações que veio a constituir a Nova República. Por um lado, destaca-se a mobilização de diferentes segmentos sociais por mais direitos, pelo exercício de uma cidadania ativa (CHAUÍ, 1990) e pela incorporação de processos deliberativos que viessem a transcender os momentos eleitorais e propiciassem alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade (AVRITZER, 2012).

Tal movimento logrou que diretrizes e comandos relacionados aos direitos sociais e à participação social fossem consagrados na Constituição (BARCAROLLO, 2003; ROCHA, 2008), resultando num arcabouço normativo e instrumentos de participação social que vêm possibilitando, ao longo das últimas décadas, “[...] a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade” (AVRITZER, 2012), num processo ainda em plena evolução.

Por outro lado, a adoção de um novo modelo de gestão administrativa, de caráter gerencial, que apontava para a busca de uma burocracia mais voltada para as necessidades dos cidadãos, mais transparente e “accountable”/responsável (BRESSER-PEREIRA, 2001; FILGUEIRAS, 2018), resultou na implementação de reformas, instrumentos e estratégias de governança mais modernas, que visaram a possibilitar uma maior legitimidade, eficácia e confiança da sociedade em face do poder público.

A partir da mudança de perspectiva possibilitada por esse conjunto de fatores, o Estado brasileiro começou a dar os primeiros passos visando a superar o já consolidado modelo de comando e controle na formulação de políticas e provisão de serviços públicos, adotado desde os primórdios do Estado brasileiro, segundo o qual as decisões eram tomadas de forma unilateral pelo poder público, endereçadas a usuários passivos e desempoderados, sem voz no processo.

Assim, a implementação da reforma democrática no Brasil, a partir de 1988, possibilitou acima de tudo a participação mais ativa da sociedade civil na tomada de decisões políticas e na gestão pública, por meio de novos e diversos modelos e instâncias de participação social, como é o caso dos conselhos de políticas públicas, experiências de orçamento participativo, conferências nacionais, ouvidorias públicas, comissões, consultas, entre outros. Por meio dessas instâncias, houve a ampliação do espaço democrático, o fortalecimento da cidadania e a possibilidade de inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Apesar dos avanços, permanecem ainda desafios a serem enfrentados com relação a esses modelos de participação, como a falta de representatividade da diversidade social, a baixa efetividade das decisões tomadas e a concentração de poder em poucos grupos de interesse. Além disso, a participação social permanece muitas vezes sendo vista como um fim em si mesma, sem uma real transformação dos processos de tomada de decisão e da gestão pública, “[...] a ainda se carece de avaliações rigorosas sobre o quanto as decisões sobre políticas públicas são (ou podem ser) influenciadas por canais de cunho participativo, e sobre quais formas e lógicas regem os processos de representação no interior” (AVRITZER, 2009).

Silvestre (2019), aponta que “Para Talbot (2011), as deficiências verificadas nas organizações do setor público devem-se, primordialmente, à sua subordinação ao direito público. Assim, temos que a lei define as regras e os procedimentos a serem cumpridos, existindo uma saturada formalização [...] (SILVESTRE, 2019, p. 27). Segundo esse raciocínio, a necessidade do cumprimento de regras prejudica a necessária flexibilidade desejável para a tomada de decisão, com isso impedindo uma maior celeridade na prestação de serviços por parte dos entes públicos.

À luz dessas observações, vemos que, a partir da aprovação da Lei 13.460/2017, todo um arcabouço legal relacionado aos direitos dos usuários dos serviços, e à governança de serviços de uma forma mais ampla, foi se construindo ao longo das últimas décadas. A aprovação da referida legislação foi uma grande conquista, que resultou de um longo processo de mobilização visando a garantir que pudesse se dispor de um regramento especificamente voltado para essa temática, que institui novos modos de participação social, como as ouvidorias e os conselhos de usuários de serviços públicos.

Entre os pontos fortes deste ecossistema normativo destaca-se, por exemplo, o fato de não ter restringido o formato dos conselhos de usuários de serviços públicos a um determinado padrão, o que permitiu que fossem modelados de acordo com o que se considerou as melhores práticas possíveis. No caso, conselhos virtuais, que se utilizam de recursos da tecnologia da informação para ampliar o seu alcance, possibilitando a livre participação de um número ilimitado de participantes, em processos de consultas públicas sobre temas diversos.

Por outro lado, e tendo em vista o entendimento sobre o conceito de governança pública, apresentado por Peters (2012, apud TEIXEIRA & GOMES, 2018), como “[...] a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos”, coloca-se como ponto fraco do arranjo normativo a inexistência de mecanismo claro de coordenação e articulação dos diferentes atores envolvidos, bem como a falta de uma definição mais clara dos papéis e responsabilidades quanto à cocriação de serviços, no que diz respeito à conversão das demandas dos cidadãos em melhoria concretas nos serviços avaliados.

Nesse sentido, uma das contribuições possíveis deste estudo diz respeito à apresentação de um retrato de momento do processo de instituição desta nova modalidade de instância participativa, que são os conselhos de usuários de serviços públicos, propondo-se algumas reflexões críticas acerca da governança de serviços e a participação no âmbito da Administração federal.

Entre os principais temas a serem abordados em estudos futuros, destaca-se a efetividade do modelo em gerar valor público efetivo, com a melhoria dos serviços avaliados a partir das sugestões apresentadas pelos usuários/conselheiros; as vantagens e desvantagens do modelo de participação atomizada adotado, em substituição à participação representativa, que caracteriza outros tipos de conselhos e instâncias participativas; a contribuição do modelo proposto para o aperfeiçoamento da governança de serviços na esfera pública, para citar alguns.

5.2 Principais conclusões com relação ao Estudo de Caso

Em vista dos achados encontrados a partir do Estudo de Caso apresentado no Capítulo 4, vemos que os conselhos de usuários de serviços públicos, criados pela Lei 13.460/2017, inserem-se no contexto da ampliação da participação social na Administração instaurado a partir de 1988. No entanto, apesar de atenderem pela mesma designação já consagrada, de *conselhos*, apresentam características bastante singulares em comparação com outras instâncias participativas.

Entre as principais particularidades dos conselhos de usuários, definidas pelo órgão responsável pela sua implementação, a Controladoria-Geral da União, destaca-se a utilização de um formato de participação diferenciado dos conselhos tradicionais. Isso porque se tratam de *conselhos virtuais*, constituídos por *voluntários* que se cadastram livremente para serem *conselheiros* e assim realizar a *avaliação de serviços*, por meio da participação em *consultas públicas*, utilizando uma *plataforma virtual* especialmente criada com este fim.

Tal formato, além de dispensar maiores formalidades, como a indicação e designação formal dos conselheiros, segue um rito de funcionamento bem diferente dos conselhos convencionais, uma vez que dispensa a definição de mandato, realização de reuniões periódicas, participação em votações, aprovação de resoluções e afins.

Centralizando a participação em uma plataforma virtual, e adotando uma abordagem atomizada da participação, em que o voluntário representa apenas a si mesmo, e não um segmento ou categoria responsável pela indicação, os conselhos oferecem uma nova alternativa para os dilemas dos formatos usualmente adotados, relacionados por exemplo à questão da representatividade - diversidade, legitimidade, dos custos e outras. Entretanto, no que diz respeito à efetividade e impactos desse novo formato, podem ser levantadas algumas questões.

Para além das vantagens óbvias da proposta, o estudo de caso sobre essa nova modalidade de participação identificou algumas fragilidades no modelo adotado, que podem ser atribuídas, na verdade, ao modelo de governança de serviços na Administração federal, ou melhor dizendo, à inexistência de uma governança estabelecida e efetivamente institucionalizada como tal na Administração brasileira.

Como se conclui a partir do estudo de caso realizado, o arranjo normativo da Lei 13.460/2017, ao estabelecer diretrizes e instrumentos relacionados aos serviços públicos e à participação do usuário desses serviços, incumbiu as ouvidorias de coordenar o processo de criação dos conselhos. Entretanto, não há menções quanto às atribuições das unidades gestoras de serviços, e de tal forma recai sobre as unidades de ouvidoria realizar um conjunto de atividades que são afetas às áreas de atuação tanto das unidades gestoras de serviços como das áreas de gestão estratégica, o que demonstra que uma lacuna importante no que diz respeito ao arranjo institucional de implementação dos conselhos.

Portanto, o estudo possibilita concluir que os gestores não são *accountables* com relação às avaliações de cidadãos e ao processo de coprodução de serviços públicos, uma vez que a Lei delega para as ouvidorias públicas, sem o necessário poder de agência, a responsabilidade por conduzir o processo de coprodução, sem que esta disponha de mecanismos e instrumentos para realizar mudanças e constituir uma política efetiva de melhoria dos serviços públicos.

Assim, uma das principais conclusões do presente estudo é que, apesar de haver um amplo conjunto de normas referentes aos direitos de usuários de serviços, à gestão de serviços digitais e governança digital, não há um normativo ou regramento infralegal voltado especificamente para a questão da governança de serviços públicos, muito menos sobre a coprodução de serviços. Da mesma forma que, em termos gerais, não se encontra na estrutura dos diferentes órgãos finalísticos da esfera federal unidades voltadas especificamente para esse fim, e, portanto, inexistindo padronização ou uniformização mínima de procedimentos.

Tal lacuna faz com que as unidades de ouvidorias tenham que exercer um poder que em certa medida extrapola as suas competências originais, uma vez que lhe cabe realizar a coordenação do processo de mapeamento, avaliação, revisão e proposição de melhorias no desenho dos serviços, entre outras ações afins. As unidades gestoras, por sua vez, não são *accountables* no processo de avaliação e cocriação de serviços, pois não há mecanismos que estabeleçam processos voltados para a incorporação das proposições de mudanças, que fica a critério de cada unidade.

Diante dessas lacunas, a metodologia de criação dos conselhos e avaliação de serviços concebida pela CGU, sistematizada no *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos* (BRASIL, CGU, 2021), consiste em um modelo de referência para a governança dos serviços da Administração federal, ao estabelecer sistemática para o mapeamento/desenho dos serviços à

coprodução de serviços, por meio da participação dos conselheiros no processo de avaliação e mudança.

Entretanto, sem mecanismos para garantir a participação das unidades gestoras, questiona-se a efetividade dessa modalidade de participação e o poder de realizar mudanças concretas visando à melhoria da qualidade dos serviços. Considerando o que propõe Peters (2018a, 2018b), com relação à coordenação de políticas públicas, observa-se que, em decorrência de esta ação ensejar a participação de um grande número de atores – ouvidorias, gestores de serviços, unidades de gestão estratégica/planejamento e usuários de serviços – sem que tenha sido definido um mecanismo claro de articulação, estes acabam por atuar de forma isolada uns dos outros, cada qual realizando suas atividades. Nesse sentido, o desafio está em fazer com que os diferentes atores trabalhem de uma forma coordenada e coerente, tendo clareza com respeito a seus papéis e dos objetivos a serem alcançados.

No que tange ao objetivo de obter um panorama geral do processo de implementação dos conselhos, realizou-se análise dos dados obtidos em diferentes fontes, a partir de eixos: 1) “Órgãos/serviços com conselheiros”; 2) “Órgãos com enquetes de consultas”; e 3) “Enquetes de consulta *versus* engajamento de conselheiros”. Entre as conclusões a que se chegou a partir do cruzamento e interpretação dos dados, pode-se afirmar que a metodologia proposta para a criação dos conselhos e realização de consultas e avaliações por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários tem alcançado um engajamento crescente tanto por parte dos órgãos da Administração federal como também da sociedade.

Tomando o número de enquetes/consultas públicas realizados pelos órgãos da Administração federal como indicador para se dimensionar o grau de adesão institucional aos conselhos, observa-se que em abril de 2023 haviam sido realizadas 619 consultas, número esse que ao final de julho já chega a 1.120. Sendo que 37% dos mais de 320 órgãos existentes no âmbito Federal já fazem parte da iniciativa.

Com relação ao engajamento da sociedade, em que o principal indicador adotado no levantamento e análise dos dados foi o número de participações de usuários/voluntários nas consultas públicas para a avaliação de serviços, constatou-se que, no final do mês de julho de 2023, já se contabilizam mais de 7.400 voluntários cadastrados como conselheiros na Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços.

Assim, não obstante os desafios em termos do arranjo institucional e de coordenação que caracteriza o modelo de governança de serviços e de conselhos de usuários atualmente adotado pela Administração, pode se afirmar que os dados referentes ao processo de implantação dos conselhos de usuários de serviços demonstram que a iniciativa tem obtido um engajamento crescente, tanto no que diz respeito aos órgãos da administração federal como por parte dos voluntários/conselheiros.

Considerando que os conselhos de usuários de serviços são uma iniciativa cuja implementação se iniciou num período recente, e ainda em vista não ser parte do escopo da pesquisa, não foi realizada a análise com relação ao conteúdo das avaliações de serviços, ou das medidas visando à efetivação das propostas de melhorias que eventualmente tenham sido apresentadas. Entretanto, certamente será importante que tais questões sejam objeto de outros estudos a respeito desse tema, a fim de ampliar o entendimento sobre o impacto que tais instâncias podem ter na melhoria dos serviços públicos.

Retomando a pergunta de pesquisa proposta para o presente estudo, que busca entender *por que os Conselhos de Usuários de Serviços encontram dificuldades de implementação para a melhoria contínua da governança e qualidade dos serviços públicos prestados pelo governo federal*, oferecemos algumas respostas.

Em primeiro lugar, o estudo de caso permite identificar que a metodologia oferta à Administração e à sociedade uma importante ferramenta de pesquisa e interface para o contato com os usuários de serviços, que no caso é a Plataforma Virtual para avaliação de serviços, desenvolvida pela CGU. A ferramenta de geração de consultas e pesquisas para avaliação de serviços públicos possibilita o levantamento de dados estruturados e informações relevantes para a tomada de decisão acerca de diferentes temas, e nesse sentido sua utilização pode ser muito importante para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Pode se considerar com impacto positivo, também, o fato de que a metodologia de criação dos conselhos e avaliação de serviços vem a suprir, ainda que em certa medida, uma grande lacuna quanto à governança de serviços, o que é um importante passo. Até mesmo porque, ao evidenciar as lacunas existentes, traz-se a questão à luz e ao debate, o que poderá levar a futuros avanços e mudanças tanto nos normativos que tratam do tema como nas práticas adotadas pela Administração.

Como conclusões de uma perspectiva mais geral, observa-se que a conexão entre perspectivas, interesses e avaliações dos usuários com políticas efetivas para a melhoria da qualidade dos serviços públicos ainda é incipiente. Assim, para além de rotinas burocráticas e da execução automática de práticas consolidadas e autocentradas de atendimento ao público, é preciso disseminar a busca do valor público na ação do Estado e a utilização de metodologias mais adequadas à realidade atual, que exige uma participação qualificada da sociedade e não uma contribuição meramente simbólica e sem consequências práticas.

5.3 Algumas recomendações

Como proposta para os pontos fracos ou fragilidades percebidas no modelo de avaliação de serviços por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, e no que diz respeito à governança de serviços públicos da Administração federal de forma mais ampla, apresentamos algumas recomendações:

- Estabelecimento, por parte do MGI, de um normativo destinado a coordenar/articular os diferentes regulamentos que tratam da temática dos serviços públicos na Administração Federal, visando a estabelecer um modelo de governança de serviços públicos em que todos os atores, ações, competências e instrumentos afetos à coprodução e cocriação de serviços estejam devidamente indicados no arranjo institucional. O documento poderá recomendar aos órgãos a criação de unidades e/ou atribuições específicas, nos respectivos regimentos internos, voltadas para a governança de serviços.
- Alternativamente, em não havendo essa normatização superior, recomenda-se que cada órgão, de forma proativa, institua normativos internos visando à institucionalização da governança de seus serviços de atendimento ao público, de acordo com a suas respectivas realidades e necessidades.
- Recomenda-se a realização de ações conjuntas da CGU e MGI, visando a promover, entre as unidades gestoras de serviços, a importância da participação efetiva da sociedade no processo de formulação, desenho e melhoria contínua dos serviços públicos.

6 BIBLIOGRAFIA

ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A. & FIALHO, A. P. F. **Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública**: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. Cadernos EBAPE.BR [online]. 2013, v. 11, n. 4, pp. 608-620. Epub 20 Jan 2014. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1679-39512013000400009>>. Último acesso em 18 out. 2022.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**: Desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. p. 27-71. Disponível em <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=42771&shelfbrowse_itemnumber=20624>. Último acesso em ago. 2022.

AGUNE, Roberto et al. **Dá pra fazer** - Gestão do conhecimento e inovação em governo. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. 167 p. Acessado 18 dez 2022. Disponível em <<https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/UCIN/inovajusp/ijusplab/da-pra-fazer.pdf>>. Acessado 18 out 2022.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D.C.; TATAGIBA, L. **Balanco dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década**. Revista Lua Nova [online] (94):255–94. 2015. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/0102-64452015009400009>>. Último acesso em ago. 2023.

ARAGÃO, A. de. **Direito dos serviços públicos**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7885534/mod_resource/content/2/Alexandre%20Santos%20de%20Arag>. Último acesso em set. 2023.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder Of Citizen Participation**. Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 216-224, 1969 (publicado online em 2007). Disponível em <https://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/1969_Arnstein_participation_ladder_AJP.pdf>. Último acesso em ago. 2023.

ANSELL, C.; GASH, A. **Collaborative governance in theory and practice**. Journal of Public Administration Research and Theory. Oxford University Press. Nov. 2007. Disponível em <<https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/18/4/543/1090370>>. Último acesso em set. 2023.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública [online]. 2008, v. 14, n. 1, pp. 43-64. Epub 25 Jun. 2008. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Último acesso em out. 2023.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. de (Orgs). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea. 2013. 297 p. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf>. Último acesso em out. 2023.

BANDEIRA DE MELLO, C. A., **Curso de Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2007; Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas. Disponível em <https://www.academia.edu/36527437/Direito_Administrativo_Celso_Ant%C3%B4nio_Bandeira_de_Mello_pdf>. Último acesso em mar. 2023.

BARCAROLLO, F. **Os serviços públicos na evolução do Estado**. Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL], 14(2), 597–628. 2013. Disponível em <<https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/3392>>. Último acesso em 22 nov. 2022.

BASURTO, X. & KINGSLEY, G. & MCQUEEN, K. & SMITH, M. & WEIBLE, C. A **Systematic Approach to Institutional Analysis**: Applying Crawford and Ostrom's Grammar. Political Research Quarterly. 2010. 63. 523-537. 10.1177/1065912909334430. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/258180345_A_Systematic_Approach_to_Institutional_Analysis_Applying_Crawford_and_Ostrom's_Grammar/citation/download>. Último acesso em 22 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Último acesso em 20 nov. 2022.

_____. **Lei nº 13.460, de 26/06/2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm>. Último acesso em 20 nov. 2022.

_____. **Decreto 9.094, de 17 de julho de 2017**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm>. Último acesso em 03 dez. 2022.

_____. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm>. Último acesso em 03 dez. 2022.

_____. **Decreto nº 9.756, de 11/04/2019**. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm>. Último acesso em 25 dez. 2022.

_____. **Decreto nº 10.228, de 5 de fevereiro de 2020**. Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, para dispor sobre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e instituir os conselhos de usuários dos serviços públicos no âmbito da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10228.htm>. Último acesso em 03 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.953/2002. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, prestados pela administração direta, indireta e os delegados pela União. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56375>>.

Último acesso em 15 jan. 2023.

_____. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm>. Último acesso em 05 nov. 2022.

_____. **Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021.** Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 10/03/2021, Edição 46, Seção 1, p. 67. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563>>.

Último acesso em 10 dez. 2022.

_____. **Portaria SGD/ME nº 548, de 24 de janeiro de 2022.** Dispõe sobre a avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos e estabelece padrões de qualidade para serviços públicos digitais no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Disponível em <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgd/me-n-548-de-24-de-janeiro-de-2022-375784151>>. Último acesso em 27 dez. 2022.

_____. **Programa GESPÚBLICA**, Modelo de Excelência em Gestão Pública. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública, p. 33, 2014. Disponível em <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/598>>. Último acesso em 27 fev. 2023.

BELTRÃO, H. **Programa Nacional de Desburocratização.** Revista do Serviço Público, v. 38, n. 4, mai. 1981. Disponível em <<https://doi.org/10.21874/rsp.v38i4.2320>>. Último acesso em 27 jul. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em <<https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>>. Último acesso em 20 set. 2023.

_____. Uma Nova Gestão Para Um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano. Revista do Serviço Público, 52 (1), janeiro 2001: 5- 24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>>. Último acesso em 20 set. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em < <https://doceru.com/doc/cxe015e>>. Último acesso em 11 abr. 2023.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Política Públicas. Brasília: Enap. 2018. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em 14 set. 2023.

CEZNE, A. N. **O conceito de serviços público e as transformações do Estado contemporâneo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 42, n. 167, jul./set. 2005. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/872>>. Último acesso em 28 dez. 2022.

CGU. **Guia metodológico de avaliação de serviços públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos**. Brasília, abril de 2021. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65702>>. Último acesso 03 ago. 2022.

CRETELLA Júnior, J. (1965). **Conceito moderno do serviço público**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade De São Paulo, 61(2), 190-236. Disponível em < <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66490>>. Último acesso 01 mai. 2023.

CRUZ. B. A. B. **Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção**. Cadernos técnicos da CGU – <https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/471/297>. Último acesso em 11 set. 2023. ICIC. 2021.

DAFT, Richard L. **Organizações: teorias e projetos**. 11.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/262594768 Teoria das organizacoes](https://www.researchgate.net/publication/262594768_Teoria_das_organizacoes)>. Último acesso em 05 jul 2023.

DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. Ação Pública e Direito. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; Hassenteufel, Patrick. **Sociologia Política da Ação Pública: teoria, abordagens e conceitos**. Brasília: ENAP, 2021, (repositório ENAP). Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6338>>. Último acesso em 15 jul 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Os direitos dos usuários de serviço público no direito brasileiro**. R. Trib. Reg. Fed. 1ª Região, Brasília, DF, v. 1, 2019. Disponível em <<https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/23>>. Último acesso em set. 2023.

ENAP. **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros**. DINSDALE et al. Brasília: Enap, 2000. 165p. (Cadernos ENAP, 2000). Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/636>>. Último acesso em jun. 2023.

ENAP. **Catálogo de serviços públicos de atendimento do governo federal**. Brasília: Enap, 2018. 296 p. (Cadernos Enap, 55). Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3693>>. Último acesso em fev. 2023.

ENAP. **Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal**. Brasília: Enap, 2018. 75 p. (Cadernos Enap, 55). Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3217>>. Último acesso em mar. 2023.

ENAP. **Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria de serviços públicos**. Brasília: Enap, 2020. 35 p. (Módulo 1). Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6625>>. Último acesso em mar. 2023.

FITZSIMMONS, James A., Mona J. Administração de Serviços: Operações, Estratégia e Tecnologia da Informação. São Paulo: AMGH Editora, 2014. 541 páginas. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=XCi9AwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Último acesso 25 jan. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. **Indo além do gerencial**: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. Revista de Administração Pública [online]. 2018, v. 52, n. 1, pp. 71-88. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>>. Acessado mar. 2023.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Sexta ed. [s.l: s.n.]. Disponível em <<https://pdfdocumento.com/gil-a-c-metodos-e-tecnicas-de-pesquisa-social-blog-do-professor-59f7b94d1723ddde0f3dc077.html>>. Acessado 28 dez. 2022

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos. 2006;42(1):5-11. ISSN: Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93842101>>. Último acesso em 20 Ago. 2023.

GRIN, E. J. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização**: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a Administração Pública Gerencial. Revista E&G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 15, n. 39, Abr./Jun. 2015. Disponível em <<https://doi.org/10.5752/P.1984-6606.2015v15n39p66>>. Último acesso em 20 jul. 2023.

GRÖNROOS, Christian. **Marketing**: gerenciamento e serviços - a competição por serviços na hora da verdade. Rio de Janeiro: Campus, 377 p. 1993. Disponível em <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10898/pdf>>. Último acesso em jan. 2023.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. 2001. 439 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001. Disponível em <<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5632>>. Último acesso em nov. 2022.

HOFFMAN, K. D.; BATESON, J. E. G. **Princípios de marketing de serviços**: conceitos, estratégias e casos. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. Disponível em <<https://tigubarcelos.files.wordpress.com/2019/03/marketing-de-servicos-ld356-1.pdf>>. Último acesso em 12 nov. 2022.

IBGE. **Brasil em síntese – Serviços**. Disponível em <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/servicos.html>>. Último acesso em 18 ago. 2023.

JUSTEN, Mônica Spezia. **A Noção de Serviço Público no Direito Europeu**. Ed. Dialética, São Paulo, 2003. Disponível em < <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/75659/>>. Último acesso em mar. 2023.

KOOIMAN, J. “Governance and governability”. In OSBORNE, S. P. (Editor). **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge. 2010. Disponível em < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf>. Último acesso em out. 2023.

LOBO, S. M. P. **A evolução do conceito de serviço público**. DireitoNet, 18/01/2009. Disponível em: < <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4860/A-evolucao-do-conceito-de-servico-publico>. Acesso em: 11/09/2021>. Último acesso em jan. 2023.

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto. “Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas”. In: **IPEA Brasil em Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/bd/>>. Último acesso em out. 2023.

LOUSADA, M., & POMIM VALENTIM, M. L. **Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica**. Perspectivas em Ciência da Informação, 16 (1), 147 – 164. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/pci/a/t8XnmBCGfRGYpm9YQh4CKFh/#>>. Último acesso em jan. 2023

LÜCHMANN, L. H. H. **Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política. São Paulo, 109: 13-49, 2020. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/0102-013049/109>>. Último acesso em set. 2023.

MACIEL, A. M. H.; MIGUEL, L. de; BELÓ, A.; PINTO, N. G. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma análise histórica da evolução da LRF nas regiões brasileiras**. Congresso Internacional de Administração – ADM – As novas fronteiras da Administração. Ponta Grossa, Brasil. 2020. Disponível em <https://admpg.com.br/2020/anais/arquivos/08102020_150839_5f318b83113c6.pdf>. Último acesso em set. 2023.

MATA, G. M. F. da; PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L. **Policy Arena, Policy Network e Teoria de Campo Social no estudo da Gestão Pública de Turismo**. Caderno Virtual de Turismo. v. 19, n. 2 (2019). Disponível em <<http://dx.doi.org/10.18472/cvt.19n2.2019.1440>>. Último acesso em set. 2023.

MEDEIROS, A. M. de. **A Lei n. 13.460/2017 como instrumento do controle de qualidade e eficiência dos serviços públicos e de efetividade do direito fundamental à boa administração**. Portal do Tribunal de Contas da União do estado de Rondônia. 2017. Disponível em <<https://tcer0.tc.br/a-lei-n-13-4602017-como-instrumento-do-controle-de-qualidade-e-eficiencia-dos-servicos-publicos-e-de-efetividade-do-direito-fundamental-a-boua-administracao/>>. Último acesso em set. 2023

MENEGUELLO, R.; DEL PORTO, F. B. **A relação Estado-Sociedade e ações de governabilidade, governança e accountability como desafios contemporâneos à democracia brasileira**. Revista USP – São Paulo, n. 131, p. 81-98. out/nov/dez. 2021. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/193318/178164/530999>>. Último acesso em set. 2023.

MENEZES, C. A. M. D. **Reforma Administrativa: a Emenda nº 19/98**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, Jan/Jul. 1999. Disponível em <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/view/360>>. Último acesso em ago. 2023.

MILANI, C. R.S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Revista de Administração Pública. – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/?format=pdf>>. Último acesso em set. 2023.

MOORE, M (2002). **Criando valor público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Uniletras. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1389>>. Último acesso em set. 2023.

NEGRI, Alcenir Vergilio e MODELSKI, Marisandra. “Carta de serviços ao cidadão: relato de experiência sobre inovação por imposição legal”. In NEGRI, S., CRUZ, F. B. (Orgs.) **Revista Humanidades e inovação**, v. 8 n. 48 (2021): Inovação, Novas Tecnologias e o Futuro do Direito II. Disponível em <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5683>. Último acesso em set. 2023.

NETO, D. F. M. **Administração Pública Gerencial**. Revista do Direito, Rio de Janeiro, v.2, n. 4, jul./dez. 1998. Disponível em http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est_adm_inpublica.pdf. Último acesso em ago. 2023.

OCDE. **Peso dos serviços na economia**. Disponível em <https://www.oecd.org/newsroom/media-advisory-oecd-to-release-latest-update-to-services-trade-restrictiveness-index-on-tuesday-1-february-2022.htm>. Último acesso em 17 nov. 2022.

OSBORNE, Stephen & Radnor, Zoe & Strokosch, Kirsty. **Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?** Public Management Review. 18. 639-653. 2016. 10.1080/14719037.2015.1111927. Disponível em <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/20623/>. Último acesso em ago. 2023.

OSBORNE, SP; NASI, G; POWELL, M. **Beyond co-production: Value creation and public services**. Public Admin. 2021; 99: 641– 657. <https://doi.org/10.1111/padm.12718>. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12718>. Último acesso em out. 2023.

PRAHALAD, C. K. e RAMASWAMY, Venkat. **Co-creation experiences: the next practice in value creation**. Journal of interactive marketing volume 18 / number 3 / summer 2004. DOI: 10.1002/dir.20015. Disponível em <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/35225/20015 ftp.pdf>. Último acesso em set. 2023.

PETERS, G. B. **O que é governança?** Revista do TCU, Edição n. 127. Maio/Ago 2013. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Último acesso em set. 2023.

_____. **The challenge of policy coordination**, *Policy Design and Practice*. 2018. 1:1, 1-11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/loi/rpdp20>>. Último acesso em set. 2023.

PEREIRA, B. A. D., & CKAGNAZAROFF, I. B. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, p. 111-122. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/1679-395120200104>>. Último acesso em set. 2023.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para discussão nº 1940. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf>. Último acesso em set. 2023.

RIBEIRO, V. M. **Os Novos Sujeitos Históricos e a Constituição Cidadã**. *Revista Estudos Políticos*. Vol. 11 | N. 22. 2020. Disponível em <https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/download/50625/29468/173960>. Último acesso em set. 2023.

RIOS, S. O.; MENDES, V. L. P. S. **Qualidade e Avaliação em Serviços Públicos Federais No Brasil**: Panorama Histórico e Normativo. *Revista Baiana de Saúde Pública*, v. 40. 2017. Disponível em <<https://rbsp.sesab.ba.gov.br/index.php/rbsp/article/download/2680/1829/>>. Último acesso em jul. 2023.

SALAMON, Lester M. (ed.). **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford University Press, 2002a. Disponível em <https://spia.uga.edu/faculty_pages/tyler.scott/teaching/PADP6950_Spring2017/Readings/Salamon.2002.Ch1.pdf>. Último acesso em set. 2023.

SARAIVA, S.; CAPELÃO, L. G. F. **A nova administração pública e o foco no cidadão**: burocracia X marketing? *Revista da Administração Pública*; 34(2): 59-77, mar.-abr. 2000. Disponível em <https://www.academia.edu/4127528/A_nova_administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica_e_o_foco_no_cidad%C3%A3o_burocracia_x_marketing>. Último acesso em set. 2023.

SILVESTRE, H. C. A **(Nova) Governança Pública**. Sociedade Brasileira de Administração Pública – Coleção Gestão Pública. Brasília: Enap, 2019. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4286/1/10_Livro_A%20%28Nova%29%20Governan%c3%a7a%20P%c3%ablica.pdf>. Último acesso em set. 2023.

SUE, E. S. Crawford; OSTROM, Elinor. “A Grammar of Institutions.” **The American Political Science Review**, vol. 89, nº. 3, 1995, pp. 582–600. Disponível em <<https://doi.org/10.2307/2082975>>. Último acesso em 28 dez. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 24/DF**, 2013. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/874534667>> . Último acesso em 23 mar. 2018.

VAZ, A. C. N. **Modelando a participação social**: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política* [online]. 2013, n. 10, pp. 63-106. Epub 21 Mar 2013. ISSN 2178-4884. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000100003>>. Acessado em 20 Ago. 2023.

VOORBERG, W.; BEKKERS, V.J.J.M.; TUMMERS, L. **A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey**. *Public Management Review*, 2014. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/262726174_A_Systematic_Review_of_Co-Creation_and_Co-Production_Embarking_on_the_Social_Innovation_Journey>. Último acesso em ago. 2023.

XIMENES, J. M. **Direito e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2021 (Coleção Governo e Políticas Públicas – repositório da ENAP). Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6337>>. Último acesso em ago. 2023.

7 ANEXOS

ANEXO I – Sistematização de dados sobre os Conselhos de Usuários de Serviços

ANEXO II – Transcrição de capacitação sobre os Conselhos de Usuários, CGU, 2022

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
1	AEB – Agência Espacial Brasileira	Autarquia	1AB	4	2 + 2	25	32
2	AGU – Advocacia-Geral da União	---	1B	7	3	0	3
3	ANA – Agência Nacional de Águas	Agência reguladora	1A	9	4	0	704 *(1 envelope 680 respostas)
4	ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil	Agência reguladora	1B	146	1	40	101
5	ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	Agência reguladora	1B	19	2	0	8
6	ANCINE – Agência Nacional do Cinema	Agência reguladora	1A	37	19	85	109
7	ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	Agência reguladora	1B	31	4	0	276
8	ANM - Agência Nacional de Mineração	Agência reguladora	1B	56	1	0	139
9	ANP – Agência Nacional do Petróleo,	Agência reguladora	1AB	159	2 + 3	116	167

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
	Gás Natural e Biocombustíveis						
10	ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	Agência reguladora	1AB	44	4 + 9	140	239
11	ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Autarquia	1A	35	30	414	414
12	ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres	Autarquia sob regime especial	1AB	68	2 + 22	2	4499 * (1 envelope 1.159 respostas)
13	ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Autarquia sob regime especial	1B	292	5	0	204
14	Autoridade Portuária de Santos S.A.	Empresa Pública	1AB	43	27 + 38	38	1.904
15	BACEN – Banco Central do Brasil	Autarquia de natureza especial	1AB	48	1 + 3	26	112

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
16	CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica	Autarquia	1B	9	4	0	6
17	CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	Fundação pública	1AB	10	6 + 3	20	29
18	CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro	Empresa Pública	1AB	21	1 + 1	30	31
19	CEAGESP – Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo	Empresa Pública	1B	14	7	0	43
20	CEFET-RJ – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	Instituição de regime especial	1B	9	1	0	40
21	CEX – Comando do Exército	Instituição de regime especial	1B	58	9	0	1.983

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
22	CGU –Controladoria-Geral da União	Órgão de controle interno	1AB	10	8 + 37 = 45	743	1.431
23	CMAR – Comando da Marinha	Instituição de regime especial	1B	53	3	0	16
24	CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Fundação pública	1B	16	3	0	77
25	COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras	órgão de deliberação coletiva	1B	4	1	0	3
26	CODERN – Companhia Docas do Rio Grande do Norte	Empresa pública	1A	1	1	1	1
27	COMAER –Comando da Aeronáutica	Instituição de regime especial	1A	5	2	0	22
28	CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento	Empresa pública	1B	1	1	0	10
29	CP II – Colégio Pedro II	Autarquia	1AB	11	1 + 8	1	146

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
30	CVM – Comissão de Valores Mobiliários	Autarquia	1B	51	1	0	7
31	DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	Autarquia	1AB	13	1 + 1	156	157
32	DPF – Departamento de Polícia Federal	Órgão integrante MJSP	1AB	49	16 + 20	1795	103.763 * (Porte de Arma por Prerrogativa da Função de Risco - 100.949 Respostas)
33	DPRF – Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Órgão integrante MJSP	1B	31	2	0	314
34	ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública	Fundação pública	1B	15	1	0	5
35	FNDE – Fundo Nacional de	Autarquia	1B	31	2	0	28

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
	Desenvolvimento da Educação						
36	FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão	Fundação pública	1B	5	2	0	4
37	FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas	Fundação pública	1A	29	1	48	48
38	FUNDAJ – Fundação Joaquim Nabuco	Fundação pública	1B	15	6	0	9
39	HCPA – Hospital de Clínicas de Porto Alegre	Instituição pública e universitária	1A	11	1	27	27
40	ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Autarquia	1B	18	1	0	0
41	IFAL – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas	Instituição de ensino	1B	11	7	0	155

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
42	IFAP – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá	Instituição federal de ensino	1B	10	2	0	2
43	IFB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília	Instituição de ensino	1B	11	1	0	12
44	IFC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense	Instituição de ensino	1AB	28	7 + 1	12	15
45	IFCE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	Instituição de ensino	1A	13	12	40	40
46	IFMA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão	Instituição de ensino	1B	11	10	0	20

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
47	IFMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais	Instituição de ensino	1A	28	4	876	876
48	IFMGSE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais	Instituição de ensino	1B	23	1	0	1
49	IFMS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul	Instituição de ensino	1B	22	2	0	4
50	IFMT – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso	Instituição de ensino	1AB	16	1	4 + 167	171
51	IFNMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	Instituição de ensino	1B	26	10	0	56

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
	do Norte de Minas Gerais						
52	IFPA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará	Instituição de ensino	1B	12	7	0	24
53	IFPI – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí	Instituição de ensino	1B	17	19	0	57
54	IFPR – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná	Instituição de ensino	1AB	19	15 + 2	138	165
55	IFRN – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte	Instituição de ensino	1B	16	1	0	1
56	IFRR – Instituto Federal de Educação,	Instituição de ensino	1B	16	1	0	32

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
	Ciência e Tecnologia de Roraima						
57	IFRS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul	Instituição de ensino	1B	9	6	0	12
58	IFSC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	Instituição de ensino	1A	15	1	3	6
59	IFSP – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo	Instituição de ensino	1B	12	7	0	484
60	IFSPE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano	Instituição de ensino	1B	13	1	0	5
61	IFSul – Instituto Federal de Educação,	Instituição de ensino	1A	12	1	1	1

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
	Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense						
62	IFSULDEMINAS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais	Instituição de ensino	1B	12	6	0	198
63	INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Autarquia	1AB	41	6 + 2	724	761
64	INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	Autarquia	1AB	8	2 + 11	2.226	2.336
65	INES – Instituto Nacional de Educação de Surdos	Instituição de ensino	1AB	12	1 + 5	3	116
66	INMETRO – Instituto Nacional de	Autarquia	1A	44	8	59	59

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
	Metrologia, Qualidade e Tecnologia						
67	INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial	Autarquia	1B	49	4	0	40
68	INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	Autarquia	1AB	69	1 + 18	1	725
69	IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	Autarquia	1B	28	1	01	14
70	JBRJ – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Instituto	1B	27	2	0	32
71	MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária	Ministério	2AB	306	23 + 8	24	341
72	MCID - Ministério das Cidades	Ministério	2AB	24	8 + 8	391	1008
73	MCOM - Ministério das Comunicações	Ministério	1B	36	1	0	5

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
74	MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações	Ministério	1B	259	59	0	194
75	MD – Ministério da Defesa	Ministério	1AB	6	6 + 3	84	135
76	MDHC - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	Ministério	2B	1	1	0	1
77	MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	Ministério	2B	49	46	0	223
78	MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	Ministério	2AB	43	12 + 11	220	3027
79	MEC – Ministério da Educação	Ministério	1B	73	15	0	2.208
80	MESP - Ministério do Esporte	Ministério	2B	16	9	0	230

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
81	MF - Ministério da Fazenda	Ministério	2B	15	10	0	30
82	MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	Ministério	2B	72	53	0	295
83	MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	Ministério	2B	5	7	0	95
84	MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública	Ministério	1B	51	4	0	259
85	MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	Ministério	2B	10	3	0	38
86	MME – Ministério de Minas e Energia	Ministério	1A	4	4	44	734
87	MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura	Ministério	2A	22	4	4	12

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
88	MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento	Ministério	2B	2	2	0	13
89	MPOR - Ministério de Portos e Aeroportos	Ministério	2B	09	2	0	25
90	MPS - Ministério da Previdência Social	Ministério	2B	10	1	0	2
91	MRE – Ministério das Relações Exteriores	Ministério	2B	38	2	0	2
92	MS – Ministério da Saúde	Ministério	1AB	51	2 + 54	78	2211
93	MT - Ministério dos Transportes	Ministério	2B	45	11	0	495
94	MTE - Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério	2B	111	36	0	75
95	MTur - Ministério do Turismo	Ministério	2AB	65	2 + 2	2	7
95	SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados	Empresa Pública	1A	46	9	9	114

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
96	SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus	Autarquia	1B	43	2	0	10
97	UFAL –Universidade Federal de Alagoas	Fundação	1AB	27	15 + 1	41	43
98	UFAM – Fundação Universidade do Amazonas	Fundação	1B	8	1	0	8
99	UFBA –Universidade Federal da Bahia	Fundação	1B	8	1	0	6
100	UFCA - Universidade Federal do Cariri	Fundação	1A	10	2	3	3
101	UFCSPA – Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	Fundação	1	6	5	7	13
102	UFES – Universidade Federal do Espírito Santo	Fundação	1AB	38	4 + 1	30	34

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
103	UFF – Universidade Federal Fluminense	Fundação	1A	10	12	95	95
104	UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul	Fundação	1B	39	34	0	62
105	UFGD – Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	Fundação	1A	8	1	31	31
106	UFLA – Universidade Federal de Lavras	Fundação	1B	19	5	0	29
107	UFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Fundação	1A	10	13	76	76
108	UFMT – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	Fundação	1B	8	1	0	3
109	UFOB - Universidade Federal do Oeste da Bahia	Fundação	1A	11	2	5	5
110	UFPA – Universidade Federal do Pará	Fundação	1A	8	1	39	42

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
111	UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Fundação	1B	85	1	0	1
112	UFS – Fundação Universidade Federal de Sergipe	Fundação	1B	62	17	0	37
113	UFSCar – Fundação Universidade Federal de São Carlos	Fundação	1AB	13	5 + 4	9	36
114	UFSM – Universidade Federal de Santa Maria	Fundação	1A	8	1	1	1
115	UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Fundação	1B	101	8	0	192
116	UFU – Universidade Federal de Uberlândia	Fundação	1AB	12	7+ 1	36	36
117	UFV – Fundação Universidade Federal de Viçosa	Fundação	1B	155	1	0	12
118	UFVJM – Universidade Federal dos Vales do	Fundação	1B	7	2	0	3

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
	Jequitinhonha e Mucuri						
119	UNB – Fundação Universidade de Brasília	Fundação	1A	11	9	492	493
120	UNIFAL-MG – Universidade Federal de Alfenas	Fundação	1B	56	2	0	4
121	UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá	Fundação	1B	16	1	0	6
122	UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo	Fundação	1AB	11	1 + 1	6	12
123	UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana	Fundação	1A	17	3	4	4
124	UNILAB – Univ. da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	Fundação	1A	14	2	41	46

ANEXO I - SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS - 2023

Nº	ÓRGÃO	TIPO DE ÓRGÃO	SITUAÇÃO*	Nº SERVIÇOS NO GOV.BR	Nº ENQUETES	Nº RESPOSTAS ABRIL	Nº RESPOSTAS JULHO (TOTAL)
125	UNIPAMPA – Fundação Universidade Federal do Pampa	Fundação	1AB	11	5 + 1	38	412
126	UNIR – Fundação Universidade Federal de Rondônia	Fundação	1B	7	5	0	18
127	UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Fundação	1A	7	1	2	2

* Legenda

1 – Órgão existia antes da reforma administrativa 2023

2 – Órgão criado, recriado, desmembrado ou fundido no âmbito da reforma administrativa 2023

A – Enquetes/consultas realizadas no período 1, compreendido entre 2019 e 06/abril/2023

B – Enquetes/consultas realizadas no período 2, compreendido entre 07/abril e 31 julho/2023

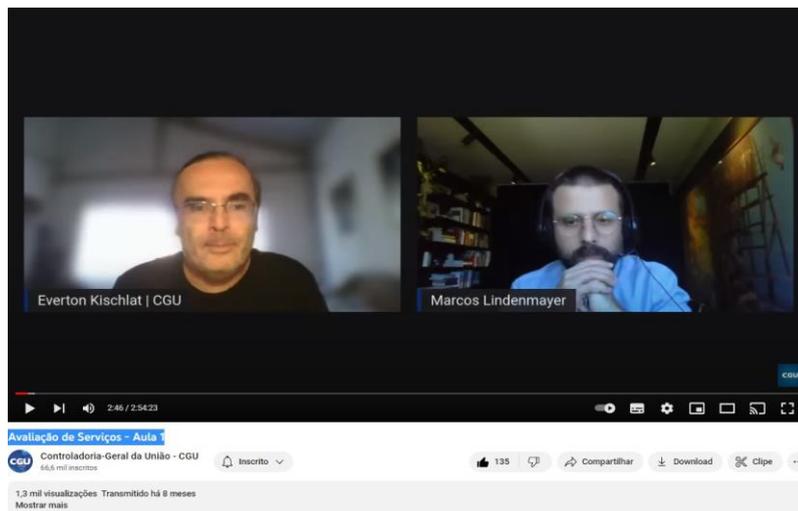
AB – Enquetes/consultas realizadas em 2 diferentes períodos

À época do levantamento inicial dos dados, informações referentes à quantidade e a designação dos serviços encontravam-se em processo de alteração/edição por parte da CGU, tendo em vista a publicação do Decreto nº 11.330/2023. Desta forma, para fins do presente estudo, será considerada a nova estrutura da Administração instituída em janeiro de 2023, instituída pela MP 870/2019 e Lei 13.844/2019), até 28/04/2023, fazendo-se menção a eventuais informações anteriores a esse período, se for o caso.

Avaliação de Serviços - Aula 1

<https://www.youtube.com/watch?v=7bmh-eCZ36U>

Palestrantes: Marcos Lindenmayer - CGU - Diretor de Supervisão e Articulação Institucional de Ouvidoria; Everton Kischlat - Auditor Federal de Finanças e Controle - Ouvidoria-geral da União - CGU



Abertura - Paulo Guimarães - CGU - Informações sobre o funcionamento do treinamento

[2min40s] - **Everton Kischlat - CGU:** Boa tarde Paulo, boa tarde Marcos! É muito bom estar de novo com você, que está aí de novo participando da nossa capacitação. Hoje a gente vai estar falando, hoje e amanhã e depois, sobre avaliação de serviços, um tema aí que tem ,está presente nas discussões do seu órgão, provavelmente, por causa da lei 13.460, de todos os avanços que a gente tem tido, com a preocupação de sempre prestar o serviço melhor para o cidadão. A gente quer tirar as boas-vindas e estaremos eu Marcos e Flávia, Flávia estará amanhã conosco aí, vai ser muito bom ter esse tempo com vocês.

Se sintam na liberdade de fazer perguntas, trazer posicionamentos, compartilhar as experiências que vocês têm. Isso enriquece todo o nosso diálogo, toda a nossa conversa e o que que a gente quer no final das contas é que todos nós, como ouvidorias espalhadas pelo Brasil afora, que a gente consiga avançar nos nossos serviços, na forma como a gente chega na sociedade, como a gente aproxima o cidadão do serviço público e no final das contas fazer com que os serviços públicos sejam cada vez melhores. Muito obrigado pelo privilégio de ter você aqui nos assistindo e passo a palavra pra você, Marcos, que é o nosso nosso professor do dia. Passo pra você aí, é sempre bom te escutar Marcos, a palavra tá contigo, obrigado.

[3min54s] - **Marcos Lindenmayer - CGU:** Obrigado Everton, Paulo e obrigado Heloísa, que também tá com a gente aqui nos apoiando na realização desse treinamento, sim amanhã a gente terá também a nossa colega Flávia trabalhando com a gente aqui e tenham em mente que esse

tempo que nós teremos aí, essas 9 horas de treinamento, esse é um tempo de vocês tá. Então aproveitem para tirar dúvidas, mandar as suas dúvidas aqui no chat, a gente responde, vão trabalhar com qualidade, para fazer com que ao final dessas 9 horas você sintam que vocês já dominam o assunto.

Muitos de vocês eu imagino que já tenham feito talvez um curso Inicial ou já têm algum tipo de experiência em relação a serviço público, desenho do serviço público e avaliação de serviços públicos, mas óbvio, é sempre uma oportunidade aí de ir mais além, então nos force né, com seus comentários, com as suas observações, com as suas perguntas no chat, nos leve a esse lugar em que a gente possa explorar temas que ainda não foram explorados aí na vida ou ou nos outros treinamentos que vocês já tenham feito tá bom?

Então, a gente está muito feliz tá de oferecer mais um treinamento da Profoco, esse que é mais um da nossa grade de treinamento, nós teremos mais um até o final desse ano né e obviamente aqueles que não conhecem os materiais da Profoco fiquem à vontade também para entrar depois no YouTube, conhecer os outros treinamentos, entrar no site da Enap e conhecer a Certificação em Ouvidoria, e aqueles que porventura sejam do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, nos próximos editais de pós-graduação em ouvidoria pública, participem, para que a gente possa ter cada vez mais aí servidores e servidores de ouvidoria com um conhecimento aprofundado é aptos de fato a conseguir fazer frente a tantos desafios que eu avisaria pública acaba enfrentando, tá bom? Eu tô vendo aqui que a gente tem um bocado de colegas que estão aqui nos acompanhando já aqui no YouTube e vários comentários, fiquem à vontade a gente consegue ver aqui os comentários de vocês, pescar as perguntas e aí, jogar aqui no chat, aqui na nossa tela para responder.

[6min43s] Pessoal, eu vou compartilhar aqui a nossa tela, tá bom pessoal, vou aqui começar a compartilhar uma tela de apresentação. Alguns recadinhos então iniciais, só para a gente lembrar desse nosso curso.



Vamos começar. Primeira coisa, que o objetivo geral do curso é fornecer meios para a realização de consultas e pesquisas para avaliação de serviços públicos junto aos seus usuários. O objetivo geral do curso, ele está vinculado diretamente aos conselhos de usuários de serviços públicos, no modelo que é realizado no âmbito do Poder Executivo Federal, tá? No entanto, as aulas 1 e 2 elas vão trazer componentes mais amplos que são fundamentais para que a gente consiga

compreender serviço público né, e avaliação de serviço público de uma maneira mais abrangente. Então a gente não vai estar falando necessariamente de um conhecimento que seja específico para a realização de consultas e pesquisas no âmbito dos conselhos de usuários. No entanto é interessante também colocar que o último módulo do nosso da nossa discussão, o último módulo do nosso curso, ele vai trazer obviamente questões mais específicas mas também vai trazer questões gerais, relacionadas por exemplo à análise de dados, apresentação de relatórios gerenciais ou relatórios de pesquisas, que vão ser úteis para vocês. Então, aqueles que estão no sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal vão conseguir obviamente tirar dúvidas a respeito da plataforma utilizada hoje no poder público federal, mas aqueles que não estão terão também espaço para tirar dúvidas e obviamente discutir o que a gente pode trabalhar em termos de parcerias, de metodologia, no âmbito das suas características específicas, seja no município, seja no estado, esteja no âmbito do Poder Legislativo, Executivo ou Legislativo, Ministério Público, enfim a gente tem a certeza de que esse conteúdo acaba, esse objetivo geral né, ele vai acabar trazendo resultados positivos para todos vocês, ok?

Com relação à metodologia, aí eu acho bom salientar, a nossa base metodológica é aquela que está no Guia Metodológico de Avaliação de Serviços Públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários Serviços Públicos. Então a nossa metodologia está escrita lá tá? Se alguém quiser conhecer mais, eu aconselho a que entre no site ouvidorias.gov, na parte específica de conselhos de usuários você vai conseguir baixar esse material. Baixe, faça leitura muitas vezes, utilize muitas vezes para tirar dúvidas, inclusive durante a prova, tá bom? É importante você ter em mente que a gente vai ter agora, por conta do período de defeso eleitoral, tá, a gente vai ter que retirar vários vídeos do YouTube da CGU e por isso é importante que vocês façam também a prova quanto antes e utilizem esses materiais, busquem esses materiais para conseguir, caso não consigam fazer imediatamente a prova, consigam ter consigo ter algum material de consulta, tá bom?



Bom, a nossa metodologia, ela é baseada em cinco passos, então, esses cinco passos eles são etapas que a gente considera necessárias para fazer uma boa avaliação de serviços públicos, dentro de uma dentro da lógica hoje existente no âmbito da administração pública e conta disso a gente vai utilizar... os nossos módulos eles estão organizados nesse mesmo sentido, ok? Então

o primeiro passo é a revisão da carta de serviços, o segundo passo trabalhando engajamento de conselheiros, o terceiro passo é o processo de compreensão do que é satisfação e qualidade percebida e principalmente como funciona o processo decisório dos gestores, algum momento em que eles estão desenhando um serviço público. O quarto passo é a criação de consultas e pesquisas, né, para avaliação do serviço e o quinto passo é obviamente a apresentação de resultados.

[10min35s] Então o que a gente tem aqui né são cinco passos para a gente desenvolver um projeto de avaliação, do início ao fim. A nossa base normativa né, a base normativa principal que a gente tem que é o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, que é a Lei 13.460, que cria os conselhos de usuários, que estabelece os conselhos de usuários no âmbito da administração pública. E a ferramenta que a gente vai utilizar como instrumento principal é justamente a plataforma dos conselhos de usuários de serviços públicos. “*Marcos, a gente trabalha num município e a gente não tem uma plataforma como essa!*”, não tem problema, existem várias outras plataformas que podem ser utilizadas, algumas gratuitas, algumas pagas, que permitem que sejam criados por exemplo pesquisas e consultas no mesmo modelo que nós fazemos aqui, tá bom? Então o curso como um todo ele vai trazer os instrumentos básicos, né, o seja ferramental básico para que vocês consigam produzir de fato pesquisas melhores, consultas melhores para entender melhor também como os usuários de serviços públicos enxergam determinados tipos de serviços, quais as melhores opções por exemplo para o gestor no momento que ele tem uma dúvida de qual caminho trilhar né tudo isso pode ser realizado mesmo sem a existência de uma plataforma como essa que a gente vem desenvolvendo no âmbito do Executivo Federal, ok?

E esse nosso primeiro módulo ele vai trazer alguns conceitos básicos para a gente conseguir visualizar onde a gente se coloca como conselho de usuários, para que servem os conselhos de usuários, qual o papel da ouvidoria nesse processo e assim por diante. Então a gente vai falar sobre uma visão de contexto da lei 13.460 de 2017, a gente vai falar do conceito de usuários de serviços públicos, a gente vai falar sobre serviço público, trazendo conceitos e classificações, como ele é visto na Lei 13.460, discutir um pouquinho mais de governança de serviços e finalmente a gente vai terminar a nossa discussão hoje com a Carta de Serviço, falando sobre mapeamento de serviços, como é que a gente vai definir padrões de qualidade e finalmente o processo de dar publicidade à carta de serviços, beleza? Então tá bom?

[12min30s - Explicação sobre a dinâmica para conhecer o público do curso]

[16min18s] **Everton Kischlat:** É isso, Marcos [...] e aí essa ênfase que você já põe, no final das contas, qual o nosso objetivo, é que a gente cresça, como Estado, nesse fornecimento de serviços com maior qualidade, que seja uma experiência produtiva para todos. Esse compromisso que nós temos com o cidadão, com o usuário de serviços públicos, nada desse esforço nosso, a Lei chegando, 13.460, não é para dar mais trabalho, mas é para nos mostrar, nos apontar novos caminhos para que a gente melhore os nossos serviços. Eu acho que vai ser uma oportunidade muito boa nessa conversa, Marcos! [17min]

[18min40s] **Marcos Lindenmayer:** Olha só que interessante, então o que a gente tem, nós temos 98 pessoas responderam já tá bom e o que a gente percebe que a grande maioria aqui é agente de ouvidoria e uma outra parte assim 73% a de agentes de ouvidoria, 10% é de gestores de serviço, bem-vindos gestores, é fundamental falar com vocês, estar aqui com vocês aqui com vocês, justamente para trocar experiências. Peço a esses 10 que interajam com a gente, que tirem as suas dúvidas. Que interajam também bastante com a gente tirem suas dúvidas podem compartilhar também suas perspectivas sobre esses pontos que a gente vai apresentar, tá bom? E aqui a gente tem 19, ou 19%, que disseram que são “outros”, é interessante, quando a gente faz pesquisa, quando a gente tem um volume razoável de outros aqui tá é interessante a gente tentar descobrir quem são esses outros. Um dia então a gente vai fazer alguma coisa pra gente entender quem são esses outros e eventualmente melhorar a nossa matriz de perguntas, tá bom?

Mas vamos lá, nível da federação que seu órgão a gente tem aqui, a grande maioria dos nossos colegas aqui são do âmbito federal, 62 né responderam federal, nós temos aqui menorzinho mas muito importante também 10% aqui nos responderam que são do âmbito estadual e nós temos os colegas aqui 25 colegas que disseram que são do âmbito municipal. O pessoal do Distrito Federal não veio nos visitar hoje é o pessoal do Distrito Federal aparentemente não veio nos visitar ou não não se engajou para responder as nossas perguntas. Finalmente né “Qual o nível de familiaridade com o tema avaliação de serviço”, bom uma parcela razoável 35%, ou seja, mais de um terço diz que não tem familiaridade com o tema. Aqui nós temos um pessoal aqui 56,7% dos que tem familiaridade, grande parte aqui nós temos mais de 60%, no entanto mesmo tendo uma parcela muito grande do pessoal do Poder Executivo Federal nesse grupo nós temos um grupo muito grande dizendo que não tem familiaridade e apenas uma parcela pequena, ou seja 3, 2,8%, dizem que tem muita familiaridade. É um dado interessante aí para quem está trabalhando diretamente com o SisOuv, é necessário ainda fazer bastante esforços junto a essas unidades.

Outra pergunta: “Você já leu o Guia metodológico de avaliação de serviços públicos por meio dos conselhos de usuários?”. Olha que interessante: 31 ou seja 28,97% leu e nós temos aí 76 ou 71,03%, não leu. Vocês vão ver aqui 31,28% leram mas nós temos um volume ... praticamente esses aqui obviamente são os que leram, tá vendo? Somando os dois dá praticamente aquele valor, aqueles que não leram são aqueles que disseram que não têm familiaridade. Então muito bem, provavelmente é isso.

“Você participou do curso Profoco em Avaliação de Serviços e Conselhos de Usuários de Serviços Públicos ministrado em julho de 2021?”. Olha só, temos algumas pessoas que estão assistindo o curso pela segunda vez, é interessante esse dado né? A gente vai ter algumas atualizações, mas se vocês já assistiram a primeira vez, por favor façam perguntas, tragam seus problemas, por que vocês estão assistindo de novo, quais são as dúvidas que vocês gostariam de tirar, então utilizem o chat para fazer suas perguntas também, ok?

[23min10s] Muito bem, e nós temos aquela que é a nossa última pergunta, que é: “Você já realizou outros treinamentos no tema de avaliação de serviços por meio de cursos e treinamentos que não constavam na oferta de cursos da Profoco?”. Ou seja, 37% diz que já foram atrás de

outros cursos que não faziam parte do Profoco. Interessante também talvez tenhamos outras perspectivas boas para debater aqui no nosso curso e 62 disseram que não.

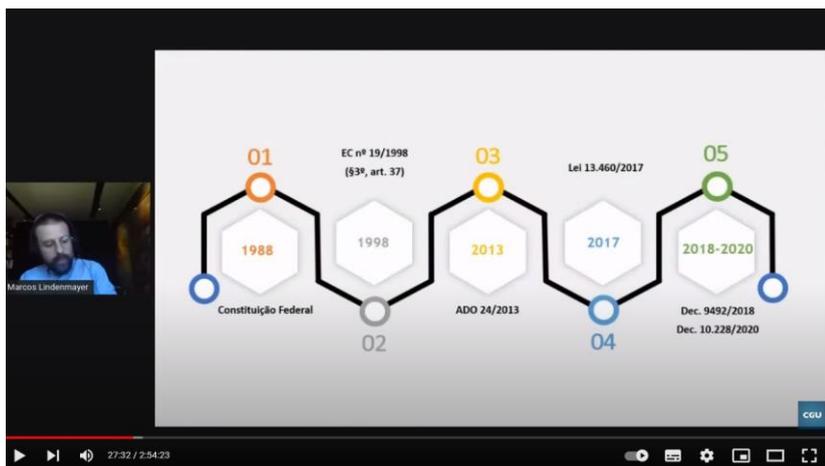
[23min50s] Então nós temos aqui uma turma que tem muita gente do âmbito federal, mas ainda temos muito trabalho para criar familiaridade com os instrumentos de avaliação de serviços e obviamente com os conselhos de usuários. Nós temos alguns colegas que estão voltando para conseguir provavelmente tirar alguma dúvida.

Então tem muita gente do Distrito Federal mas ainda temos bastante trabalho pela frente Nós temos alguns colegas que estão voltando para conseguir tirar, provavelmente, algumas dúvidas para que a gente possa tirar o melhor proveito dessa nossa conversa. Então a gente vai precisar muito do apoio de cada um de vocês justamente para que a gente possa entender essas dúvidas. Olha só, a Cristiane Souza disse que é do DF e está aqui, Cristiane, mas você não respondeu né? Cristiane tudo bem a gente faz uma anotação a gente faz uma anotação aqui para Cristiane que a Cristiane é a nossa representante do Distrito Federal, tá bom? Será que aconteceu alguma coisa aqui enquanto a gente tava conversando? Será que teve mais gente vamos lá... ó tivemos mais algumas coletas, muito bem. Vamos ver se a Cristiane respondeu, acho que ela não respondeu, mas a gente tem aqui a gente teve alguns a mais, nada muito diferente do que a gente já tinha, tá bom vamos já para 144 respondentes depois quando a gente for distribuir, for carregar no site o material a gente coloca aqui uns prints desse nosso material que a gente publicou.

[...]

[25min39s] Pessoal, aqui a gente tem uma primeira lição: quando a gente faz uma enquete e solta assim num grupo... Nós temos quantas pessoas atualmente aqui nos acompanhando no YouTube? não sei se alguém pode passar fácil, mas nós temos seguramente um número razoavelmente amplo de pessoas no Youtube e apenas uma parte, 144 responderam. E é muito comum isso acontecer né a gente sempre espera que todas as pessoas respondam mas o que acontece muitas vezes é que só uma parte das pessoas acabam se engajando em responder, algumas justamente porque não têm interesse de se engajar né já e outras porque encontram dificuldade, muitas vezes talvez alguns aqui não consigam acessar o QRCode, talvez aqui não consigam clicar no link e tudo isso gera obviamente ...

É uma questão importante, quando a gente faz pesquisas desse gênero, ou seja, consultas que a gente faz, acaba fazendo dessa natureza a gente acaba falando apenas com aquelas pessoas que se engajam. Então a percepção que a gente da Administração muitas vezes, justamente porque essa amostra é feita, é composta de pessoas que se engajam né, ela vem com um resultado disso, a gente não pode nunca extrapolar os dados. Quando a gente vai falar sobre conselho de usuários lá na frente né, for apresentar a questão das consultas especificamente, a gente tem que ter muito cuidado e entender que os dados que a gente coleta são relacionados às pessoas que conseguem nos alcançar e conseguem acessar uma plataforma ou que conseguem se interessar de fato em colaborar e muitas vezes isso não é representativo de toda a sociedade. Se a gente quiser fazer alguma coisa mais representativa a gente precisa trabalhar outros instrumentos e outras formas de amostragem que a gente vai aprender lá na frente. Mas vamos continuar aqui a nossa apresentação.



[27min30s] A nossa história aqui em termos de ouvidoria pública e de conselhos a gente pode remontar aí a 86, mas vamos pensar nos marcos legais, tá? Em 88, todos sabem, culmina o processo de redemocratização do Estado brasileiro com a Constituição Federal, e ali ela vai trazer uma série... uma série de instrumentos muito importantes relacionados à forma de participação social na administração. Essas formas de participação, elas têm muito a ver com algumas formas de organização que a sociedade civil, no final desse período, meados da década de 80, começou a desenvolver de uma maneira bastante orgânica.

Então a gente tá falando de movimentos sociais, a gente tá falando de CUT, MST, movimentos urbanos de melhoria da vida né na comunidade etc., que se organizavam muito na forma de conselhos. Então existiam as eleições né, para que grupos, um conjunto de pessoas pudessem representar outras e ali era feita uma deliberação sobre temas que acabavam tendo repercussão na vida de todos, de uma comunidade. Essa lógica de participação social ela foi absolutamente relevante, porque ela tinha, ela tem ainda obviamente um papel relevante na nossa vida no momento em que elas passaram a compor parte do processo de governança de várias políticas públicas e inclusive de alguns processos importantes, inclusive o processo legislativo, se a gente for pensar por exemplo nas leis de iniciativa popular.

[29min13s] Essa lógica dos conselhos né, que vai persistir até hoje, os conselhos gestores de política pública, ela vai ter um segundo momento justamente na década de 90, quando a gente vai ter uma reforma importante do Estado brasileiro. A gente tem uma reforma que aí são chamadas reformas gerencialistas né, em que se prega muito questões relacionadas à eficiência, controle de resultados e a proposta, então, em 95, uma emenda constitucional, proposta de emenda constitucional, que vai ser aprovada em 98, é a Emenda Constitucional número 19, de 1998. Ela vai trazer uma série de ajustes, uma série de alterações na burocracia pública, mas ela vai trazer também uma novidade: no parágrafo terceiro do artigo 37, que é ali inserido, ela vai trazer um conjunto diferente, uma nova geração, digamos assim, de instrumentos de participação social. Tanto essa geração da década de 80 quanto essa geração na década de 90, eles são o que na literatura acadêmica eles chamam de *interfaces socioestatais*, mas ambas a gente pode dizer que são mecanismos de participação social.

Ali no parágrafo 3º do artigo 37, quem é de ouvidoria deve saber muito bem, que nós tínhamos a previsão expressa dos meios de participação do usuário na administração pública e ali nós tínhamos a previsão da existência de meios para recebimento de reclamação e avaliação de serviços, nós tínhamos também a previsão de acesso à informação contida em registros públicos e nós temos também ali um dispositivo específico sobre a possibilidade de qualquer cidadão, de qualquer usuário realizar denúncias à administração pública sobre irregularidades cometidas por agentes do Estado. Então essa segunda geração vai se somar e ela vai acabar sendo regulamentada a posteriori.

[31min16s] A emenda constitucional ela trazia a previsão de que deveria ser regulamentado aquele inciso 1º do parágrafo terceiro do artigo 37, que falava justamente da avaliação de serviços e direitos dos usuários, e salvo engano era em 180 dias, mas infelizmente o processo foi tardando, tardando, tardando, e nada dessa regulamentação sair. Em 2013, a OAB, ela inicia uma ação, para propor que houvesse a publicação de uma lei que estivesse relacionada justamente à defesa dos usuários de serviços públicos. Enquanto aquela, enquanto não fosse publicada a lei, que fosse utilizado o Código de Defesa do Consumidor, de forma analógica à prestação de serviços. A aplicação do Código de Defesa do Consumidor não foi aprovada, mas impôs ao congresso aí um prazo que fosse cumprido, para que de fato a lei de defesa dos usuários de serviços públicos fosse finalmente aprovada.

[32min32s] É claro, foram 2013 e 2014, 2015, 2016 e 2017 nós finalmente tivemos a lei 13.460, de 2017, e nessa lei, veja bem, nessa lei a gente tinha previsão de conselhos de usuários. Mas, vejam, a lei dos conselhos de usuários, a Lei 13.460, que cria os conselhos dos usuários, ela advém desse conjunto, dessa segunda geração de mecanismos de participação social, que tem essa natureza mais atomizada, que que eu quero dizer com isso? Se na parte dos conselhos gestores você tem um processo de eleição de representantes, ou seja, aquelas pessoas que estão lá, elas representam outras pessoas, quando a gente fala de ouvidoria, quando a gente fala de acesso à informação né, a gente tá trabalhando justamente com uma representação direta. Ou seja, eu não represento ninguém mais em tese do que a mim mesmo quando eu faço uma manifestação de ouvidoria ou quando eu faço um pedido de acesso à informação.

Essa natureza atomizada de participação social acabaria de alguma maneira repercutindo de alguma maneira em algumas estratégias do que diz respeito a como implementar conselhos de usuários, a raiz estando na lei 13.460, nos impõe uma discussão... se por conselho de usuário de serviços públicos a gente teria que pensar um modelo mais próximo desses modelos atomizados ou se por conta da existência da palavra conselho especificamente a gente deveria se reportar a modelos de conselhos de usuários mais próximos dos conselhos gestores de políticas públicas, tá bom?

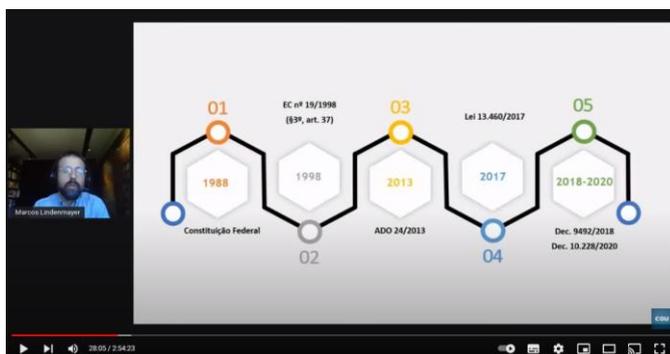
No âmbito Federal a gente teve a regulamentação da Lei 13.460/17, por meio do Decreto 92/2018; e finalmente, o decreto 10.228, em 2020, veio a regulamentar os conselhos de usuários, em si. Ah Marcos, mas é muito tempo que passou aqui. E é, de fato, muito tempo. Na rede nacional de ouvidorias, por exemplo, que é um fórum nacional que congrega ouvidorias de todos

os entes e poderes, nós temos uma... nós tivemos uma discussão, já em 2017, sobre a necessidade de criar uma chamada norma modelo de regulamentação da Lei número 13.460. Essa norma modelo a gente entendia que é importante porque para o cidadão lá na ponta é relevante que ele tenha uma experiência mais ou menos parecida, quer ele esteja se endereçando a uma ouvidoria do Poder Executivo federal, municipal, estadual. Então, qual o melhor lugar para discutir a forma de regulamentação do que no ambiente em que nós tenhamos a representação de todas essas ouvidorias?

Conversa vai, conversa vem, a gente teve aí um processo longo de debates para tentar trazer essa norma modelo de regulamentação, e lá pelas tantas consenso foi: se a gente quiser chegar do outro lado com uma norma modelo até o início da vigência... até o início da vigência da Lei 13.460, a gente vai ter que abandonar a discussão nesse primeiro momento sobre conselho de usuários, por quê? Porque não havia consenso possível né? Muitos diziam que os conselhos de usuários deveriam ser um só para todo... para todo o órgão, outros diziam que tinha que ser um só para todo o ente, outros diziam que os conselhos deveriam funcionar como conselhos gestores de políticas públicas, ou mesmo que os conselhos gestores de políticas públicas deveriam assumir esse papel. Então havia vários modelos aparentemente possíveis, tá? Havia vários modelos possíveis.

Qual é o modelo que a gente acabou adotando? Vocês vão ver que o modelo que a gente adotou foi justamente aquele que associa o conselho de usuários àquela discussão dos meios de participação social atomizados, ou seja, qualquer pessoa pode, caso queira, ser conselheiro, não é preciso... ela não estará representando a outros a não ser a si mesmo né e isso faz com que os conselhos tenham uma capacidade de absorção, digamos assim, ilimitada de conselheiro, ok? Mas a gente vai ver isso ao longo do tempo [36min51s].

Pessoal alguma dúvida, dúvidas? Por favor é só mandar aqui no chat que a gente tá monitorando beleza? [Informe]



[...]

[37min35s] Bom, o que que é a relevância daquele parágrafo terceiro, então aquele parágrafo terceiro do artigo 307 da Constituição vai falar justamente da **participação do usuário na administração pública direta e indireta** e vai trazer: I - a questão das reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção do serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII, (é interessante aqui como eles colocam, porque o inciso X vai trazer justamente a perspectiva da proteção da intimidade, de vida privada, honra e imagem, quer dizer desde a emenda constitucional número 19/98 a gente já tinha uma discussão importante sobre a relação entre privacidade e proteção de dados, privacidade e acesso à informação); III - finalmente o inciso terceiro vai falar da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Então para quem trabalha em ouvidoria esse dispositivo aqui é fundamental, ele praticamente traz o tripé básico das atribuições de uma ouvidoria, muitas ouvidorias essas que acabaram assumindo né o papel de serviço de informação ao cidadão. Então a gente tem aqui onde a gente se situa e é justamente quando a gente pergunta, qual é a função da ouvidoria, tá ali, “participação do usuário na administração pública direta indireta”, né, o meio, o canal, instrumento de participação tá bom, nesse período gerencial.

E, óbvio, que cada um desses instrumentos acabou sendo trabalhado em legislações específicas, então, a gente tem a lei de defesa dos usuários de serviços públicos, que vai acabar sendo responsável, vai regulamentar esse inciso I, a gente vai ter a Lei de Acesso à Informação, antes dela, que vai regulamentar o inciso II; o inciso III ele vai ter aí, digamos um reforço, não digo que ele está plenamente regulamentado, eu diria que ele está ainda num processo incremental de regulamentação, pela lei de proteção e incentivo ao denunciante, mais especificamente por meio a Lei 13.608, que sofreu alterações, em 2019, com o pacote anti crimes, para trazer um regime de proteções aos denunciante e também de incentivo a esses denunciante. Então a gente ainda tem um trabalho pela frente com digamos essa perna do tripé.

The diagram illustrates the legal framework for public administration, starting from the **Constituição Federal** (Federal Constitution). It highlights three main areas of focus:

- PARTICIPAÇÃO SOCIAL** (Social Participation), leading to **Conselhos de Usuários** (User Councils).
- SUPLENÇÃO DE DIREITOS** (Supplementing Rights), leading to **Ouvidorias Públicas** (Public Ombudsmen).
- LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO** (Right to Information Law), leading to **CGU** (Comissão de Governança Única).

The **Constituição Federal** text includes Article 37, which details the duties of public administration, such as ensuring service quality, access to records, and representation against negligent or abusive acts.

[40min20s] De toda forma a gente vai trazer a ouvidoria, ou o meio de acesso, por meio de instrumentos de tutela e instrumentos de participação social. Os instrumentos de tutela de direitos, eles vão estar presentes tanto na Lei de Proteção dos Direitos de Usuários de Serviços Públicos, com a ouvidoria pública, a Lei de Acesso à Informação, por meio dos SICs, e a Lei de Proteção e Incentivo ao Denunciante, por meio também das ouvidorias públicas. E a participação social, de uma forma mais ampla, ou seja uma maneira mais conhecida ou mais próxima daquilo que a gente entende como participação social, mas claramente estaria aí dentro do conselho de usuários. É claro que, quando você trabalha a tutela de direitos, mecanismos de tutela de direitos, as ouvidorias públicas elas garantem que essa participação social acabe ocorrendo. Então não é equivocado, muito pelo contrário, falar que a ouvidoria é um meio de participação social, pelo contrário.

	Sociais	Gerenciais
Quanto à denominação	Comitês Gestores de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos, conferências temáticas, Planos Plurianuais participativos e consultas públicas.	Canais de apresentação de reclamações, avaliação de serviços, acesso a informação e apresentação de denúncias (Ouvidorias Públicas, Serviços de Informação ao Cidadão, Conselhos de Usuários).
Quanto ao contexto de institucionalização	Precedem a CF/88	Têm como marco principal a EC nº 19/1998
Quanto ao modo de participação	coletivizado	individualizado
Quanto ao sujeito de direitos	Cidadão	Usuário
Quanto à crítica	representação	representatividade

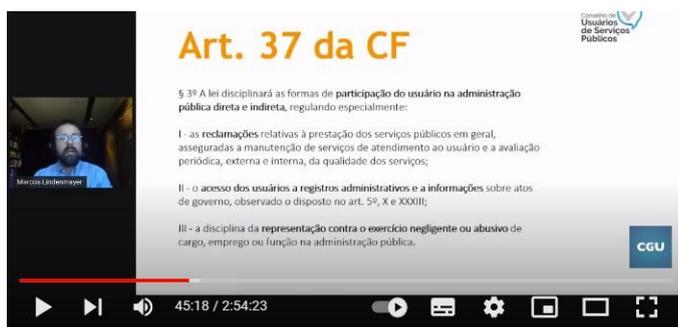
[41min22s] Mas a gente tem aí questões diferentes que se impõem quando a gente discute esses dois tipos de instrumentos, que são aqueles instrumentos de primeira geração - os conselhos gestores de políticas públicas, os comitês, orçamento participativo etc., e esses gerenciais, dessa segunda onda, que vem aí é quando a gente fala em ouvidoria pública, serviço de informação ao cidadão e os conselhos de usuários, pelo menos a maneira como a gente vem tratando no âmbito do Poder Executivo Federal, que é não equipará-los, em termos de estrutura, de funcionamento, aos comitês gestores de políticas públicas, os conselhos de usuários do âmbito do Poder Executivo Federal são ferramentas de avaliação dos serviços e também de cocriação desses serviços, como a gente vai ver.

Então, quando a gente vai analisar um e o outro né, se a gente for pensar os sociais, né, eles vêm no contexto, o contexto em que foram institucionalizados, eles precedem a Constituição Federal de 1988, e acabam sendo internalizados por ela, e, no âmbito gerencial a gente vai ter como principal marca obviamente as reformas gerenciais, que têm como principal reflexo na nossa Constituição a emenda constitucional número 19 de 1998. Enquanto o modo de participação dos sociais, dos modelos sociais, ele é coletivizado, ou seja aquela pessoa ela representa uma coletividade, no modelo gerencial ele é individualizado, a pessoa não está lá representando outras pessoas, por isso não precisa de um processo de seleção para que aquela pessoa compareça diante de uma ouvidoria ou de um SIC, ela está representando a si mesma.

Quanto ao sujeito de direitos no societais, a gente tem mais clara a noção de cidadão, mas a lógica gerencial ela já vai para discussão sobre o usuário de serviços públicos, porque ela tem essa preocupação com o usuário antes de qualquer coisa, resultados ao usuário, então ela se legitima muito pelo resultado que é obtido, parte em que o societários acabam tendo muito mais uma legitimidade pelo processo decisório, muitas vezes. Mas ambas são suscetíveis a crítica, e aí muita atenção, porque essa crítica que a gente coloca vai também para a ouvidoria, ok? Se de um lado a gente tá falando dos mecanismos societais, e tem várias discussões sobre a representação, ou seja, de fato essas pessoas que estão lá, representando segmentos, elas de fato representam segmentos? E esses segmentos eles deveriam estar lá, ou não?

[44min00s] De outro lado, no âmbito gerencial a nossa grande discussão é representatividade, que é algo que é uma crítica que vai aparecer em qualquer modelo de natureza gerencial. Vocês que estão dentro da ouvidoria, por exemplo, que é grande parte do nosso público aí, sabe que, se a pessoa não tem acesso à ouvidoria não consegue enxergá-la, se você não consegue enxergar você não consegue levar em consideração os seus problemas, se você não consegue levar em consideração os seus problemas você não consegue levá-los para dentro da gestão... esses problemas para dentro da gestão, para que sirvam de subsídios para a melhoria de serviços. Ou seja, se a gente não tem meios adequados para garantir ou pelo menos para alcançar o maior número de pessoas possível, aquelas pessoas que queiram entrar em contato com a ouvidoria, o que a gente gera como um risco do modelo que a gente tem é justamente obter informações sobre apenas uma parcela específica da sociedade, parcela essa que já tem acesso aos meios, e com isso vamos ter uma visão enviesada das necessidades reais da sociedade.

[45min04s] Então tanto o modelo societal quanto o modelo gerencial trazem esses riscos, e a gente tem que trabalhar o risco de representatividade em todas as nossas pesquisas.



[45min18s] Bom aqui a gente já tem então as nossas as nossas leis, e todas elas, no caso da Lei 13.460, que é o nosso foco aqui, ela vai trazer justamente, respondendo à necessidade do artigo 37, parágrafo 3º, da Constituição, ela vai responder àquela necessidade para dispor sobre normas básicas de participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, prestados direta ou indiretamente pela administração pública. Então deixa claro que a

participação e proteção dos direitos dos usuários de serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública ela é tratada justamente na Lei 13.460. E ela vai se aplicar a quem, vai se aplicar à administração direta e indireta da União, estados, do Distrito Federal e dos municípios, ela tem uma abrangência geral, uma abrangência bastante ampla em termos dos sujeitos que se obrigam perante essa norma. E quando a gente diz que se obrigam perante essa norma vai obviamente se obrigar no que diz respeito aos direitos dos usuários, as obrigações de transparência, a questão da própria utilização da ouvidoria pública, dentre outros, tá bom? Inclusive com relação à avaliação de serviços e conselhos de usuários.

[46min39s] Essa lei ela traz quatro pontos principais que a gente deve ter em mente: primeiro, ela vai nos dizer sobre os direitos dos usuários dos serviços públicos, quais são os direitos, claro que a gente tem que trabalhar não apenas com os direitos que estão na lei, as leis específicas que tratam de determinado serviço, estabelecem padrões específicos que também acabam constituindo direitos daqueles usuários; a gente tem os mecanismos de tutela desses direitos dos usuários, que são as ouvidorias públicas, que são os meios pelos quais eles conseguem se endereçar à administração pública, dizendo olha, há um problema né, há um problema relacionado à prestação desse serviço, não consigo exercer um direito, porque esse serviço não funciona adequadamente; a gente tem uma obrigação de transparência de serviços, que é a carta de serviços ao usuário e é importante a gente ter, hoje pela manhã estava conversando justamente com o pessoal de Pernambuco, se alguém estiver aí de Pernambuco, um abraço aí para vocês, espero que não se cansem de mim, porque dois períodos seguidos é bastante coisa né... Mas hoje de manhã a gente estava falando justamente, citando a questão da transparência em âmbito de ouvidoria, e é importante justamente a gente ter em mente: não é só LAI que fala de transparência, depois que ela vem né várias normas relacionadas à relação entre Estado e sociedade acabam trazendo um DNA muito forte da Lei de Acesso à Informação. Então, a carta de serviços ao usuário ela traz isso, ela é um espaço de comunicação clara né, para a sociedade, sobre o que é, como acessar um conjunto de serviços e assim exercer os seus direitos em face do Estado.

[48min25s] E finalmente, mecanismos de participação no processo de avaliação de serviços, que são justamente os Conselhos de Usuários. “Ah Marcos, mas a gente não consegue avaliar um serviço por meio dos dados de ouvidoria?”. Consegue sim, a gente consegue ter várias informações gerenciais porque a gente trata os nossos dados de fato, mas esse tratamento desses dados é muito diferente do que um processo em que você traz o cidadão, um conjunto de cidadãos de uma maneira mais coordenada para dentro de um processo de formulação ou reformulação de um serviço. Então os mecanismos de participação, que são os Conselhos de Usuários, eles acabam se diferindo daquela análise gerencial dos dados da ouvidoria pública, justamente porque a gente vai trabalhar com conselhos com os usuários mobilizados para melhoria desses serviços.

[49min16s] Everton tem alguma observação, alguma complementação que queira de fazer aí?

[49min24s] **Everton Kischlat:** Marcos, essas novidades que a Lei 13.460 trouxe, acho sempre

importante a gente entender o caminho sem volta que a gente tem que tomar em relação àquilo que o usuário, prestar atenção ao que o usuário tem a dizer. A gente tá numa fase que não é só prestar o serviço, é importante que o poder público preste um serviço de qualidade. Então todo esse esforço que a lei delinea como que a gente tem que trilhar para chegar, é importante que cada órgão, cada ouvidoria consiga compreender ele na sua integralidade, para que consiga fazer essas interações necessárias dentro do órgão, puxando gestão, ouvidoria e que se aproxime então da sociedade trazendo ela pra mais perto, produzindo informação relevante para conseguir fazer essas transformações necessárias para que o serviço apresentado, o serviço prestado de fato cumpra com o seu papel, né.

[50min33s] E é interessante porque quando a gente fala de serviço público, Marcos, a gente muitas vezes esquece que o serviço público está intimamente ligado aos direitos né? Então quando a gente tá fazendo toda essa discussão, no final das contas a gente tá conversando, tá caminhando juntos em prol de garantia de direitos numa sociedade. Então os serviços são instrumentos do Estado para que supra o cidadão daquilo que ele precisa. E como que isso deve ser feito? Puxa, isso a história conta como foi feito até aqui, mas o que que a gente tem então na nossa agenda é uma necessidade de escutar o cidadão para que ele participe de todo esse processo e produza aí então informação relevante para gestão e tomada de decisão né? E aí essa importância de que o cidadão se reconheça nesse processo também como um agente protagonista de transformações. Não é mais simplesmente o Estado né, a gente sempre usa essa expressão, numa escrivinha, em algum escritório de Brasília, que vai definir as coisas que estão acontecendo. Não, a gente sabe que não funciona. O mais importante é fazer com que esse cidadão se aproxime, e essa previsão da 13.460 permite, abre todas as possibilidades de participação e isso faz com que tudo aquilo que nós servidores públicos federais, órgãos públicos federais, municipais, estaduais, puxa, esse é o novo espírito que a gente deve cultivar dentro dos nossos órgãos. A gente precisa escutar, se aproximar do cidadão para fazer com que essa participação dele dentro desses conselhos, que a gente vai estar conversando mais profundamente na sequência, que a gente consiga trazer isso de maneira efetiva como ganho para aquilo que o cidadão recebe como serviço, essa satisfação do usuário, que transcende simplesmente ser bem atendido, mas efetivamente que tenha os seus direitos garantidos.

[52min32s] Marcos, a Lei 13.460 veio concretizar toda a experiência de ouvidoria que já vinha de muitos e muitos anos mas ali consubstanciou numa lei, algo com mais vamos chamar assim segurança jurídica, uma norma legal é... que orienta, que pontua para sociedade sinalizando assim, puxa, essa é a função, esse é o caminho da ouvidoria, e essa aproximação do cidadão reconhecendo a importância da participação do serviço público e obviamente associado a todo o esforço do órgão público de apresentar as suas... os seus feitos, como faz, as cartas de serviço, toda essa disposição que o órgão público deve demonstrar para o cidadão de que ele é bem vindo para participar das discussões, das conversas e se comprometer, junto com o órgão público, da melhoria do serviço prestados. É isso, Marcos, tamo indo bem.

[53min30s] **Marcos Lindenmayer:** tá joia é aqui acho que aqui eu tô vendo aqui que tem um colega que tava querendo falar um pouquinho mais de usuário, Augusto César saudações!

Augusto... É, acho que o primeiro ponto aqui que a gente precisa ver é justamente quem é o sujeito de direitos que a gente tá tratando. Então só para te dizer que a gente está em sintonia, a primeira questão que a gente tem que trabalhar é quem é esse usuário, quem é esse sujeito de direitos, por que ele é diferente do cidadão né? Existe toda uma discussão sobre porque que a gente trabalhava antes carta de serviços ao cidadão e agora a gente trabalha sobre cartas de serviço.



[54min22s] Pessoal é o seguinte: é importante sim a gente ter uma... a visão do usuário, ela é muito parecida, o conceito usuário é muito parecido com o conceito de consumidor, tá? Diferentemente do conceito de cidadão; o cidadão ele tem [...] o conceito de cidadão ele tá diretamente relacionado à pessoa física né, a pessoa física no gozo de seus direitos políticos e em face do Estado; aquela pessoa que usufrui dos direitos civis e políticos garantidos pelo Estado e desempenha deveres que nesta condição lhes são atribuídos. Então um cidadão ele tem essa dimensão política, por exemplo, uma pessoa jurídica não pode votar, um cidadão pode, né?

Do outro lado, quando a gente fala em usuário, a gente está falando sobre toda pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público. Quando a gente fala em consumidor, a gente tá falando de pessoa física ou jurídica que adquire de alguma maneira, né, ou utiliza direta ou indiretamente de um determinado serviço né, aí prestado obviamente no âmbito privado. Então essa é a grande diferença entre cidadão, usuário e o consumidor; o usuário é justamente, ele vai incluir tanto a pessoa física quanto jurídica e olha só que interessante, tá, quando a gente fala em pessoa jurídica a gente também pode falar de pessoa jurídica de direito público. E verdade, a CGU, por exemplo, ela no momento em que ela oferece o serviço Fala.BR para estados e municípios, ela está, os usuários desse serviço Fala.BR são os estados e municípios. Então a gente pode estar falando também de pessoa jurídica de Direito Público, mas quando ela tá prestando uma capacitação, por exemplo no âmbito de um programa como o Profoco, que que a gente tá fazendo, quem que são os usuários desse serviço são os servidores. Agora, se a gente estiver por exemplo trabalhando um serviço relacionado ao Cadastro Pró Ética, por exemplo, o selo Pró Ética que a CGU também oferece, quem é que vai ser o beneficiário dele, quem é que vai utilizar o serviço? A pessoa jurídica, e assim por diante.

[56min46s] Então a gente tem que pensar o seguinte: que o usuário ele tem um escopo maior de

indivíduos do que o cidadão, que o cidadão são apenas aqueles aqueles que se enquadram no conceito básico de cidadania, mas o conceito dele não é subjetivo, ele é objetivo, ou seja, pessoas físicas ou jurídicas que podem utilizar, ou beneficiar objetiva ou potencialmente de algum tipo de serviço prestado pelo Estado direta ou indiretamente. Aí esse é o grande conceito de usuário e ele traz obviamente, ele tem a sua raiz muito próxima das discussões sobre direito do consumidor, porque justamente quando a gente tá falando, lá nos anos 90, da reforma do Estado, o cerne dela era trazer vários instrumentos da relação de consumo para dentro do Estado, então ele tem isso um pouco, tem essa visão. E no Brasil muito disso acabou sendo internalizado. Entre essas essas fases de finalização disso a gente vê justamente esse parágrafo terceiro aí do artigo 37 da Constituição, que vai chamar de usuário e aí a gente vai ter na regulamentação na lei 13.460 o termo usuário como sendo aquele sujeito de direitos que a gente vai trabalhar, tá bom?

[58min08s] **Everton Kischlat**: Legal, Marcos, porque essa ideia de usuário, muitas vezes há uma reticência em assumir essa expressão, um receio de que se olhe o cidadão como um mero consumidor né, não não se entende essa diferença que há ainda entre o usuário e o simplesmente consumidor desse serviço. O que que acontece né, o usuário, ele é convidado né, a partir dessas estruturas previstas na lei, a ter uma participação que vai além da mera participação para satisfazer os seus próprios direitos. O Marcos comentou que essa geração que a gente tem agora, ela tem essa participação atomizada, né, então ela não está representando o coletivo, está representando a si mesmo, mas aquilo que ele tá participando, as opiniões que ele dá, as suas sugestões, a sua compreensão da realidade, todas as manifestações que faz, acabam sendo contribuições para que todo o serviço seja melhorado para toda a sociedade. É interessante essa participação porque, uma pergunta que já me veio, Marcos, é o que que leva uma pessoa a participar de um conselho de usuários né, ah é só a satisfação do seu, da sua necessidade? E quando a gente se aproxima de um e outro, numa pesquisa estruturada, mas em conversas informais, a gente percebe que muito da motivação é o senso de cidadão, é uma responsabilidade que a pessoa assume com a melhoria do serviço público, que vai estar melhorando a sua qualidade de vida sim, mas ela não se limita a entender o seu esforço como algo ensimesmado, ela compreende que tudo aquilo o que ela tá fazendo também vai impactar positivamente a sociedade.

Daí é legal você perceber que o usuário ativo, participante, dentro de um conselho de usuários, por exemplo, ele é muito distante do que aquela perspectiva de mero consumidor, de mero cliente. Não, ele é aquele que olha para a realidade e se esforça, se dispõe, eu até diria sacrifica um pouco do seu tempo para que toda estrutura do Estado funcione melhor. Ele está investindo numa nação, num estado, num município, ele quer que tudo aconteça bem e ele tá pensando em quê? Ele pensa em si obviamente, mas não só isso, ele pensa na sua família, em todos os amigos do seu entorno e toda a sociedade em última instância. E é legal perceber, então, esse termo de usuário não limita ele como simplesmente aquele que consome algo do Estado, mas percebe que nele há um potencial de participação muito mais intenso né, que absorve muito daquilo que a gente conhece né do conceito de cidadão é isso faz com que a gente tenha uma possibilidade, uma potencialidade enorme para fazer com que a participação dele, a participação efetiva dele traga efetivos ganhos para toda a sociedade.

[1h01min07s] **Marcos Lindenmayer:** Perfeito, Everton, falou tudo, disse tudo. E eu tô vendo aqui que o nosso colega Cleverton disse que “O usuário de serviço público é o dono do negócio” né? Ele trouxe aí um complemento. E eu tô vendo aqui que a Silmara, da Universidade de São Carlos, é você? Ela tá perguntando, trazendo algumas questões aqui: tá perguntando “Como colaborar para que os usuários serviços públicos tenham acesso à garantia da manutenção e ampliação qualidade do serviço público, quando existem grandes cortes no orçamento público?”. E ela também pergunta: “Como o conselho de usuários pode colaborar com a defesa do serviço público prestado?”. Bom, aqui eu vou fazer uma fala muito breve, porque o nosso curso é sobre isso, o curso todo é sobre isso e eu espero que no final dele você tenha aí uma resposta mais abrangente. Mas o que a gente tem aqui é o seguinte: quando a gente trabalha um modelo de criação de soluções para a sociedade em que a gente junta o gestor que é responsável, com o destinatário final, ou seja, cria um espaço de cocriação desses... dessas soluções, a gente provavelmente vai ter soluções mais eficientes, mais adequadas à realidade. Então, além de elas terem resultados melhores em termos de satisfazer as necessidades da sociedade, elas também vão ser mais eficientes enquanto fazem. E isso obviamente a gente vai ter redução de custos desnecessários, a gente vai ter um processo em que as partes tendem a estar mais satisfeitas com o resultado final, mas você tem uma situação em que as pessoas todas, destinatárias do serviço e os gestores compreendam melhor o negócio como um todo tá. Então a gente sabe muito bem que a gente trabalha com recursos limitados, a nossa conversa vai ser pautada por isso, ela é pautada por isso, e a gente tem que tomar decisões em termos de como atender o cidadão, como atender o usuário da melhor maneira, dentro dessa moldura. Mas a gente só vai saber qual é a melhor maneira dentro dessa moldura de recursos limitados se a gente conseguir escutá-los e saber como escutá-los né, saber como trazer essas informações pra dentro da gestão, tá bom?

[1h03min26s] **Everton Kischlat:** Marcos, essa essa realidade que você pôs, que muitas vezes nós esquecemos, é que os recursos são escassos, o número que nós chegamos, né Marcos, dos serviços públicos federais... chegando aos 4.000 [**Marcos:** mais de 5 mil] é uma infinidade né, e você tem essa realidade que a gente vive como sociedade, dos recursos, e isso que Marcos acabou de falar né, essa aproximação, sociedade - gestão fazendo as melhores escolhas, pensando na qualidade da aplicação do recurso público né? A gente precisa tomar decisões como sociedade. Às vezes eu vejo a sociedade... assim, as manifestações meio infantis, né, esquecendo dessa realidade de que os recursos são escassos, as demandas são infinitas, as demandas são infinitas mas o recurso não é. Então puxa, isso, decisões a serem tomadas, obviamente cada governo vai ter suas prioridades, mas nós como sociedade temos esse ferramental para participar. E aí eu qualificaria nossa participação, não qualificar simplesmente defendendo os nossos interesses, aquilo que a gente quer, mas é se desenvolvendo essa visão de sociedade né, percebendo que os direitos devem ser garantidos para todos e aí nessa aproximação da gestão com a sociedade eu também acredito que soluções virão, não há nada que não possa ser melhorado né, tudo pode ser feito de maneira mais eficiente e esse esforço vale. Então é isso e o espaço que a lei 13.460 nos dá né esse ambiente né que pode acontecer isso, e aí apesar das dificuldades, dos recursos finitos, nós conseguimos avanços dos serviços que desejamos participar.

[1h05min24s] **Marcos Lindenmayer:** É isso! E aí, o que que a gente tá falando de fato, a gente tá falando de serviço né? A grande questão que a gente percebe é que muitos órgãos, muitos gestores e muitas ouvidorias têm dificuldade de entender o que é serviço. Quando a gente começou o processo de implementação dos conselhos de usuários, talvez esse tenha sido o maior gargalo, então por isso que a gente pensa muito inclusive é uma proposta para o futuro, a gente deve trabalhar, vai avançar um pouquinho mais na questão de serviço, de desenho de serviço, para poder trazer mais conteúdos para vocês, e é muito importante, a gente ficou muito feliz de ter visto gestores de serviços aqui no nosso curso hoje, então por favor gestores continuem com a gente até o final, vocês são fundamentais para que a gente possa ter um bom trabalho enquanto ouvidoria e enquanto instituições, tá bom?

Mas, assim, os usuários que a gente tem aí então, nesse sentido, podem ser usuários da sociedade, podem ser agentes públicos, podem ser usuários de governo, quando a gente fala usuários da sociedade podem ser pessoas físicas, pessoas jurídicas, todas aquelas que se beneficiam ou utilizam efetiva ou potencialmente de serviços públicos, direta ou indiretamente também, tá? Por exemplo, quando a gente pensa uma pessoa, uma família em que a mãe recebe o auxílio emergencial, por exemplo, você tem como beneficiários toda a família, não só ela né ou aquela pessoa que poderia utilizar e não utiliza, ou seja, utiliza apenas potencialmente porque cumpre com os requisitos, mas prefere não utilizar. Ela também é um usuário de serviço, daquele serviço especificamente não. Então a gente tem um plexo, um conjunto né considerado como usuários de um número grande de atores tá bom?

The screenshot shows a video player interface. On the left, there are two small video thumbnails: the top one shows Marcos Lindenmayer and the bottom one shows Everton Kischlat | CGU. The main content is a slide with the following text:

Conselho de Usuários de Serviços Públicos

Cidadão → **Usuário**

Cidadão
Pessoa física no gozo de seus direitos políticos em face do Estado, ou pessoa que "usufrui de direitos civis e políticos garantidos pelo Estado e desempenha deveres que, nesta condição, lhe são atribuídos" (HOUAISS, 2001:714)

Usuário
Pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público

ccu

1:05:24 / 2:54:23

Avaliação de Serviços - Aula 1

ccu Controladoria-Geral da União - CGU
66,6 mil inscritos

Inscrito

135

Compartilhar

Salvo

Clipe

Salvar

1,3 mil visualizações Transmitido há 8 meses

Mostrar mais

[1h07min] E aí a gente vem para uma questão, deixa eu ver que tem mais duas perguntas, vamos lá, de modo geral quais os benefícios financeiros uma ouvidoria pública pode trazer para uma instituição pública que supervisiona serviços? Bom, vamos falar sobre o que a ouvidoria pública pode trazer para qualquer instituição, porque a ouvidoria pública é aquela que a gente chama de pós-serviço, ela é aquela que consegue trazer uma percepção sobre vários aspectos da qualidade de performance do serviço prestado. Mas também no caso algumas né aquelas que por exemplo têm um conselho de usuários ou trabalham nessa lógica também semelhante, ou seja, de coleta

de dados, podem trazer resultados relevantes para a gestão. Eu trago duas questões, principalmente as mesmas questões até que eu falei para a Silmara, de um lado a gente vai trabalhar a ouvidoria como controle social, a gente pode trabalhar, ou seja, ela recebendo denúncias a respeito de irregularidades na prestação de serviço.

Então você tem aí um canal importante para recebimento dessas denúncias, a apuração delas e eventualmente também, não finalmente né, com a análise delas e apuração delas ter ressarcimento aos cofres públicos de eventuais prejuízos decorrentes da irregularidade e Isso é bastante claro. Mas também do ponto de vista da gestão a gente tem benefícios, seja quando a gente percebe, por meio de um conjunto reiterado de reclamações, que algo não está funcionando adequadamente, a gente ajusta aquele processo, aquele procedimento, e com isso muitas vezes reduz custos quando a gente traz para dentro do processo decisório, tenta validar hipóteses, como a gente faz com os conselhos de usuários, relacionados ao desenho de serviço, a gente evita que lá na frente a gente tenha o retrabalho de redesenhar um serviço ou pior né de ter que descontinuar o serviço, porque ele de fato não conseguia endereçar de maneira clara e maneira adequada às reais necessidades daquele grupo para qual ele foi desenhado.

[1h09min] Então a ouvidoria pública ela acaba trazendo sim, deve trazer esse conjunto de benefícios, no mínimo, para uma organização tá bom? E aí o Luís Marchão fala o seguinte: “Marcos, a nossa instituição presta serviços a parceiros públicos, representados por gestores eleitos. A avaliação desses casos seria mais apropriada numa pesquisa de qualidade de serviço”? Bom é bacana essa sua pergunta, Luiz, porque o modelo proposto de conselhos no âmbito público federal ele é muito voltado, ele é muito voltado para a questão de usuários pessoas físicas ou jurídicas, mas no setor privado não trabalha com prestação de serviço direto para órgãos e entidades públicas, é uma escolha incremental tá não é algo que está disposto em lei, a ideia era implementação ocorrer de forma incremental. Nesse sentido, se você quer ter uma visão boa de fato da percepção desses usuários sobre o seu serviço, o mais adequado é sim é trabalhar o mecanismo de pesquisa, que você consegue inclusive, vai depender do volume, vai depender do volume, que você pode gerar uma amostra ou se o volume for pequeno você poderia até tentar trabalhar com todo o conjunto de usuários desse serviço que vocês prestam, tá bom? Mas vamos lá.



Conselho de
Usuários
de Serviços
Públicos

O que é Serviço Público?

CONCEITO PÚBLICO PARA A DOUTRINA ADMINISTRATIVISTA

1. CRITÉRIO SUBJETIVO: prestado pela Administração Pública ou seus delegatários;
2. CRITÉRIO FORMAL: sob regime jurídico de Direito Público, preponderantemente;
3. CRITÉRIO MATERIAL: para atender no plano concreto às necessidades essenciais e secundárias da coletividade.

Ampliativa da esfera de interesses do particular, diferindo do exercício do poder de polícia.

CGU

[1h10min35s] Vamos, vamos discutir um pouquinho o que é serviço público. Serviço público é um conceito que a gente estuda às vezes na universidade, quando a gente entra para o setor, quando a gente está estudando para concurso a gente acaba resvalando nele né, trazendo alguma questão e de fato é importante que a ouvidoria, como instituição, como instância de pós-serviço, seja capaz de falar sobre os serviços públicos, seja capaz inclusive de chegar em um gestor e dizer: “Isso que você está fazendo é um serviço, isso que você desenhou aí é um serviço, e existem conjuntos específicos, critérios específicos que precisam ser observados porque sendo um serviço a gente precisa trabalhar conformidade dos serviços, como por exemplo a lei 13.460” né. Então é importante que a gente seja capaz de identificar um serviço no âmbito da lei 13.460.

[1h11min33s] O serviço de forma geral, cada vez mais, eles materializam a relação do Estado com os usuários, então o Estado como um grande prestador de serviços ou garantidor de direitos né, é esse Estado que chega na sociedade por meio da prestação de serviços, oferecendo um meio para que essa sociedade demande questões ao Estado ou que o Estado possa também demandar questões diversas da sociedade. Além disso, né, compreender o conceito de serviço, de acordo com a Lei 13.460, implica delimitar isso que seria a área de atuação da unidade de ouvidoria. Se você não sabe o que é um serviço público você provavelmente não sabe qual é o escopo de suas atividades, então é fundamental você entender. E finalmente né, o serviço é o objeto de estudo né, o que a gente tem aqui para hoje né, o objeto da avaliação. Se você não sabe que é um serviço você muito dificilmente vai conseguir saber o que que é a avaliação desse serviço, tá bom?

[1h12min41s] Serviços públicos eles são... têm algumas características básicas né, primeiro que eles são praticamente onipresentes, eles vão atingir até aquelas pessoas que não percebem que estão se beneficiando dele, eles estruturam a base de tudo aquilo que a gente vê em termos de sociedade né, ou seja, desde a estrutura urbana até o que a gente utiliza hoje, a malha, as malhas de transporte.... O que diz respeito também à nossa conectividade, a capacidade que a gente tem hoje de se conectar com a internet, tudo isso está permeado da lógica do serviço público. O Estado acaba assumindo todas essas funções, quer de maneira direta, quer de maneira indireta,

e nós vivemos... a nossa vida né acontece lastreada nessa estrutura que os serviços nos trazem como suporte. É um papel fundamental das instituições públicas, quando elas prestam um serviço, é justamente sustentar, né, uma vida democrática, digamos assim, dentro do nosso Estado.

[1h13min47s] Ele tem uma série de finalidades né, ou seja, a gente pode falar desde a manutenção da limpeza, a fiscalização, segurança dos alimentos que consumimos, eles vão promover o ensino e a pesquisa, eles também têm essa perspectiva não apenas de dar o suporte para aquilo que a gente vive, mas também ter uma visão para o futuro, ou seja, fomentar mecanismos para melhorias da ciência e tecnologia, buscar meios de desenvolvimento do nosso país.

E eles têm efeitos tangíveis e intangíveis né, ou seja, diretos e indiretos, a coleta de lixo, por exemplo, é um exemplo né, ele tem direitos sobre usuários específicos, mas também tem efeitos intangíveis, que não são fáceis de ser medidos. Imagine por exemplo se a coleta de lixo parasse de funcionar na sua... especificamente na frente do seu prédio, né, com o tempo haveria acúmulo de lixo, todos os vizinhos estariam com problemas relacionados a mau cheiro ou outros tipos de problemas decorrentes do acúmulo de lixo em algum lugar público. Então vejam que eles acabam tendo, os serviços públicos eles moldam muito do que a gente é como sociedade, eles são, justamente por isso, o aspecto central dessa vida, dessa vida... estatal, eles possuem essa centralidade para a sociedade, eles têm... quase que definem quem nós somos, eles são... eles trazem aqui a estrutura sobre aquilo que a gente pode dispor enquanto sociedade, e isso é a importância fundamental, a importância dos serviços públicos, parece uma coisa mezinha, se a gente for analisar tudo aquilo que são as funções básicas, o que que o Estado ele sustenta, em termos de vida social, de vida individual de cada um de nós, ela está embasada justamente na capacidade do Estado de prestar bons serviços públicos.

[1h15min47s] Então quando a gente trabalha em melhorar o serviço público, a gente tá falando em avaliar o serviço público, a gente fala na ouvidoria como pós... instância de pós-serviço, é justamente essa estrutura, a gente tá criando mecanismos para justamente tornar essa estrutura que sustenta a nossa vida enquanto indivíduos, enquanto brasileiros, por exemplo, cada vez melhor. Esse é o papel crítico que a gente acaba tendo enquanto ouvidoria. Mas os serviços públicos eles são moldados de acordo com um conjunto, né, de restrições, um conjunto de especificações, que precisam ser observados pelos gestores, então por exemplo um serviço público ele não nasce do nada né, ele nasce por exemplo de uma norma que estabelece a necessidade, uma norma que estabelece direitos, norma que estabelece procedimentos. Ele nasce também de pessoas, ou seja, necessário existir pessoas não só para executar, mas também pessoas que pensam a forma de executar; a gente precisa muitas vezes, cada vez mais, de sistemas que deem o suporte a esse serviço, sistemas e bases de dados, a gente precisa de processos, processos internos e jornadas né? Processos que podem sustentar esse serviço público... E assim a gente consegue finalmente, com isso tudo né, isso tudo junto, ele... obviamente endereçado ao usuário, ele vai criar jornadas, que são um conjunto de etapas que os usuários têm, em relação ao Estado, no cumprimento de direitos e obrigações.

[1h17min24s] Então para que a gente consiga criar uma jornada, que é justamente qual o caminho percorrido pelo usuário para acessar o Estado e assim conseguir exercer os seus direitos e cumprir obrigações, existe todo um *backstage*, que seria um conjunto de fatores que vão conformar isso que a gente chama de serviço público, normas, pessoas, sistemas e processos. Mas o mais importante aqui para a gente entender o que é um serviço público, isso aqui tudo consegue gerar uma jornada que tenha como resultado o cumprimento de direitos ou de obrigação ou de obrigações, o exercício de direitos ou de obrigações? Talvez essa seja a chave principal para vocês compreenderem o que que é um serviço,

[1h18min22] Bom, existem alguns critérios importantes quando a gente vai olhar na doutrina administrativista, quando a gente olha para dentro do Direito Administrativista, a gente tem três critérios básicos que definem o que que é um serviço público. [informe sobre intervalo] É, bom, a gente tem a primeira questão que é o critério subjetivo, ou seja, o direito, o serviço público é aquele prestado pela administração pública, ou seus delegatários, ou seja, aqueles que prestam, por um regime de delegação, há um critério formal. Ou seja, preponderantemente, o serviço público ele é executado sob regime jurídico de direito público, preponderantemente. E um critério material, né? Ele visa a atender, no plano concreto, as necessidades essenciais e secundárias da coletividade, é importante que alguns estudiosos... eles dizem que o serviço público tem que ser ampliativo da esfera de interesse do particular. Então, nesse sentido, o... por exemplo, o exercício de poder de polícia, que não teria essa... essa noção de esfera de ampliativa, pelo contrário, cercearia em alguns aspectos essa... essa esfera de interesses, ele não estaria dentro do conceito de serviço público. Mas isso é algo que para alguns administrativistas é a realidade, para outros não. Aqui, como a gente vai ver, pelo conceito que a gente vai utilizar na 13.460, a gente vai notar que essa questão em particular, ou seja, exercício de poder de polícia, ele estaria sim dentro do conceito de serviço público.

[1h20min22s] Um outro ponto também é importante para a gente ter em mente... [...] outra questão interessante aqui é questão de serviços gerais ou indivisíveis tá então o primeiro. É o seguinte: os serviços gerais são aqueles que têm abrangência difusa né, são indivisíveis são prestados a toda a coletividade, de forma universal e indeterminada, como por exemplo iluminação pública e limpeza de vias públicas. Então nesse sentido a gente não tem como dizer, olha esse serviço é endereçado a pessoa específica, a gente não tem como dizer por exemplo que justamente iluminação pública ela é endereçada ao Everton ou Marcos ela é endereçada a qualquer pessoa que passa pela rua, grande parte dos serviços municipais, por exemplo, que garantem infraestrutura urbana, são justamente nessa categoria, são serviços gerais ou indivisíveis tá bom. Mas a gente também tem os serviços individuais ou divisíveis, serviços em que se pode identificar os usuários ou beneficiários finais, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, além de haver a possibilidade de mensurar de forma individualizada a utilização desses serviços.

[1h21min45s] Então aqui é bastante interessante ter em mente que embora em alguns serviços a gente não consiga... a gente não consegue identificar de fato quem é o destinatário do serviço, em outros a gente consegue, e eles têm algumas características bastante interessantes, normalmente mais salta aos olhos a necessidade de que o cidadão provoca a administração para

ter acesso àquele serviço. Ali então implica alguma atividade específica de interação que vem do cidadão, do usuário desse serviço, perdão, para que obtenha efetivamente o serviço ou bem da administração, ok? Além disso, né, a gente tem, tendo isso em vista, né, a gente tem duas duas conceituações básicas que a gente começa a analisar. Existe o conceito estrito de serviço público, que pega apenas serviços individuais, ou seja aqueles que a gente consegue identificar que há uma relação, em que o cidadão vai atrás do serviço, né, em que você consegue identificar o destinatário específico daquele serviço - não que obviamente a gente não tenha beneficiários adicionais né que não estejam diretamente relacionados, como por exemplo o caso do auxílio que a gente comentou né, existe uma pessoa que recebe mas os beneficiários podem ser toda a família

- e a noção de a noção de serviço público é uma noção ampla, que busca tanto serviços individuais, que são esses como serviços indivisíveis, como por exemplo a iluminação pública, que a gente não consegue identificar. No entanto, na lei 13.460, o que a gente tem são justamente, né... são justamente ... é um conceito ainda mais amplo, ainda mais abrangente, porque ele vai trazer tanto a atividade administrativa ou a atividade de prestação direta da administração, ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública, certo?

[1h23min45s] Então vejam bem, a gente tá falando de prestação de bens e serviços, que é o que a gente viu, não é, até aqui, mas a gente também tá falando de toda e qualquer atividade administrativa e por atividade administrativa a gente está justamente se referindo a qualquer atividade da administração que tenha relação com o cumprimento de uma função administrativa. O conceito de serviço público, então, passa não apenas a ter essa finalidade específica de prestação direta e indireta de serviço público, mas também é tudo que está por trás, todas as atividades administrativas que agentes públicos acabam tendo que exercer na sua lide diária. É por isso, por exemplo, que uma ouvidoria tem competência para receber denúncias sobre qualquer questão relacionada à administração pública, não necessariamente somente a questões relacionadas à prestação de bens ou serviços à população? Tá bom, então o conceito que a gente tem na lei é justamente esse, a gente tem dentro da Lei 3.460, e foquem bastante nisso, tá, dentro da lei 13.460 o conceito que é dado para serviço público ele é amplíssimo, ou seja, tudo aquilo que a administração faz é serviço público. No entanto a gente precisa ter em mente ... em mente, quando a gente fala de alguns aspectos da lei, a gente vai estar trabalhando ou dentro de uma lógica de serviços indivisíveis e individuais, ou seja, uma lógica compreendida como ampla, né, um conceito amplo, em alguns casos a gente vai estar falando especificamente de serviços individuais, ou seja, serviços na concepção estrita.

[1h25min40s] Por exemplo, quando a gente fala em tutela de direitos, ou seja, observância das diretrizes gerais da Lei, observância dos direitos dos usuários, observância dos meios de tela, a gente está trabalhando sempre desde uma perspectiva amplíssima. No entanto quando a gente fala em transparência e avaliação, no Poder Executivo Federal, tá a gente pode estar trabalhando... eu sei que alguns estados e municípios adotam a noção ampla, para isso no âmbito do poder Executivo Federal a gente tem que começado aqui com a parte estrita, a gente vai falar sobre transparência e avaliação. Então, serviços que deveriam estar previstos na carta de

serviços e serviços relacionados, no Poder Executivo Federal, com os conselhos de usuários, ok? Então se a gente for ver ali aquelas... aqueles aspectos né distintos que a gente tinha ali, aqueles quatro pontos principais da Lei 13.460, a gente tem direito dos usuários e mecanismos de tutela, a gente trabalha amplíssima, e transparência e mecanismos de participação, estrita, no âmbito do Poder Executivo Federal. Eu fiz muito bem, porque pode ser uma opção no ponto de vista... dentro da regulamentação que for adotada nos estados e municípios, adotar por exemplo a concepção ampla para transparência de serviços e mecanismos de participação no processo de avaliação dos serviços, ok?

[1h27min05s] Algumas coisas que são interessantes a gente trazer, né a gente tem algumas outras classificações de serviço público, mas vamos dar uma pausa e voltamos rapidinho aqui, 10 minutos.

[Intervalo]

The image shows a video player interface. The main content is a slide with the title '+ Classificações de serviço público' in orange and black text, and a subtitle 'Serviços delegáveis vs. Serviços indelegáveis' in black. The slide also features the logo of the 'Conselho de Usuários de Serviços Públicos' in the top right corner. On the left side of the video player, there are two small video thumbnails: the top one shows Marcos Lindenmayer and the bottom one shows Everton Kischlat | CGU. Below the video player, the channel name 'CGU - Controladoria-Geral da União' is visible, along with the number of subscribers '66,6 mil inscritos'. The video has 135 likes and various interaction icons like 'Compartilhar', 'Salvar', and 'Clipe'.

[1h39min55s] **Marcos Lindenmayer:** E aí pessoal, voltamos. E a gente falava justamente de a questão de algumas outras classificações de serviços públicos que podem ser úteis aqui pra gente ao longo da nossa... da nossa conversa, tá bom? A primeira que a gente tem aqui são os serviços delegados versus serviços indelegáveis, ou seja, os delegáveis versus indelegáveis, né? O que que são, o que que distingue uns aos outros né, esses serviços indelegáveis são aqueles que não admitem qualquer tipo de delegação ou outorga, eles são prestados normalmente diretamente pelo Estado. Já o serviço delegado, como o próprio nome diz, são aqueles que acabam... comportam ser executados assim por... pelo Estado ou por particulares né, obviamente, por exemplo transporte coletivo, fornecimento de energia elétrica ou telefonia, dentre outros né. Como vocês puderam ver pela redação da lei 13.460, da lei do usuário, o conceito de serviços públicos ele fala daqueles prestados diretamente ao Estado ou por terceiros, mediante instrumentos de delegação ou outorga.

[1h41min02s] Ou seja, quando a gente fala da lei 13.460 a gente está falando é ... de um conceito que busca tanto serviços delegáveis quanto aqueles serviços indelegáveis tá bom? Além disso, um outro ponto que é importante a gente ter em mente é a distinção entre aquilo que seriam serviços próprios e os serviços impróprios. E aí nesse sentido o que é importante a gente ter em mente é que os serviços impróprios, uns consideram que eles não são de fato um serviço público no sentido estrito, eles são aqueles que, embora sejam de interesse da coletividade, acabam sendo prestados por particulares, cabendo ao Estado autorizá-los né, e fiscalizá-los, regulamentá-los, etc. É o caso por exemplo do serviço de táxi, que é considerado um serviço público impróprio, ao passo que diferentemente dos serviços próprios seriam todos aqueles que são prestados diretamente pelo Estado ou por meio de delegação, tá bom? E aí nesse sentido, quando a gente vai olhar para a lei 13.460, a gente não tem uma clareza por exemplo do que estaria dentro dos serviços impróprios. Entendo que não, né, entendo que não, mas o serviço da regulação sim.

[1h42min27s] Finalmente aqueles serviços que a gente chama de serviços administrativos, aqueles relacionados a serviços de utilidade pública né. Nesse sentido a gente traz aí também alguns outros conceitos úteis aqui pra gente, porque a gente tem que um serviço de utilidade pública são aqueles que são considerados pró-cidadão né, o transporte é um serviço de utilidade pública, a telefonia, energia elétrica, eles são aqueles serviços que a administração vai prestar à comunidade, reconhecendo que eles são serviços essenciais, necessários para a sobrevivência de um grupo social, da sociedade como um todo. Já esses serviços administrativos... eles são aqueles que servem para a própria administração atender às suas próprias necessidades, então são aqueles serviços que são voltados para dentro da administração, para o funcionamento adequado para ela. Como a gente tem, dentro da nossa lei 13.460, um conceito que traz também as atividades administrativas, ela vai compreender obviamente tanto serviços administrativos quanto aqueles serviços de utilidade pública.

[1h43min36s] Então de modo geral a gente tem a tutela de direitos... a gente vai trabalhar tanto com serviços individuais e gerais, e a gente vai trabalhar serviços delegáveis e indelegáveis, serviços administrativos e de utilidade pública, serviços próprios e impróprios, desde uma lógica mais ampliada. Mas a gente, sempre que fala de uma perspectiva estrita, em termos de transparência e avaliação, falamos de serviços individuais, indelegáveis, de utilidade pública e próprios e impróprios né. De forma geral é isso que a gente tem, essa distinção que a gente vê dentro do nosso do nosso ... do nosso material.



[1h44min20] É claro que, quando a gente pensa num serviço público, a gente não tá falando somente da Lei 13.460 como uma Lei garantidora de direitos né, a gente fala do Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, claro, como lei geral, mas a gente também tem situações em que os serviços públicos públicos impróprios eles acabam sendo regidos também pelo Código de Defesa do Consumidor, parcialmente, e obviamente leis específicas de regência dos serviços. Então por exemplo se a gente tem um serviço de saúde, de educação ele vai ter uma lei específica de regência... a lei... vai ter uma lei específica que acaba se somando em um conjunto de normas que vão tratar do tema, além obviamente de algumas leis gerais que abarcam todas as atividades da administração pública, por exemplo a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados. Então, sobre um serviço público, existe um conjunto robusto de leis que acabam incidindo, a mais importante, obviamente, por ser uma lei geral, geral mas específica sobre serviço, é Lei de defesa do usuário de serviços públicos, mas a gente também tem legislações específicas, que vão incidir sobre serviços específicos.

[1h45min33s] Bom, muito bem, temos aí os serviços, entendemos o que são os serviços públicos, agora a gente precisa mapear os serviços, então a gente só consegue mapear uma coisa se a gente tem um conceito forte sobre o que que é o serviço né, a gente não consegue mapear algo que a gente não conhece intimamente. O que que a gente precisa fazer para conseguir mapear, qual é o instrumento que nos permite mapear, ou como é que a gente... o que que... qual o instrumento que nos permite realizar o mapeamento e dar transparência às informações relacionadas aos serviços públicos? É justamente a carta de serviços, tá, e a carta de serviços ela acaba tendo justamente esse conjunto de funções... um conjunto de funções.

[1h46min19s] O primeiro conjunto é justamente a simplificação e a facilitação de acesso aos serviços. O que é isso? No momento em que você mapeia um serviço ou um conjunto de serviços você consegue verificar muitas vezes redundâncias, aspectos desnecessários da jornada do usuário né, ao mesmo tempo em que você comunica, obviamente, você permite o planejamento do serviço prestado, você consegue ter uma visão geral sobre os serviços que são prestados pela organização e aí saber, por exemplo, ter uma noção geral sobre sazonalidades dos serviços, é...

a força de trabalho necessária para cada um deles, a forma como eles são executados e finalmente o estabelecimento de padrões de qualidade desses serviços. Ou seja, você consegue olhar para eles e dizer, olha, o padrão que a gente vai utilizar para esse serviço é esse, esses são os prazos, esses são os requisitos mínimos. Então a Carta de Serviços te dá, ao mesmo tempo que ela é um documento de comunicação, ela é construída com um elemento de comunicação para a sociedade, ela te dá os instrumentos para o diagnóstico dos serviços né, a compreensão de como é que o seu... a sua organização, ela se põe diante da sociedade. E aí é... justamente por conta disso né, a carta de serviços ela acaba sendo trazida para dentro da nossa ... da Lei 13.460 como um dos principais instrumentos que a gente tem, tanto pra parte de avaliação de serviço como de transparência.

[1h47min53s] **Everton Kischlat:** Marcos, eu acho bastante importante isso que você falou, e eu queria enfatizar, a Carta de Serviços não como uma obrigação de apresentação para sociedade meramente, mas como um exercício até, é você chegar e analisar né, fazer o levantamento daquilo que você presta de serviço para a sociedade, olhar criticamente aquilo que você faz, de maneira a sistematizar, a que você consiga enxergar né, o que você tem como responsabilidade para prestar para a sociedade. E aí o passo último, que é um desafio e tanto, é você conseguir transmitir para a sociedade de maneira muito clara aquilo que você faz para que ele entenda né? Então, isso é de uma riqueza tremenda né, para os órgãos públicos. Então, eu gostaria de enfatizar para todo mundo que tiver ouvindo aí: enxergar a carta de serviços como uma oportunidade de você sistematizar aquilo que o seu órgão faz, não olha simplesmente: “puxa mas eu quero entrar lá no portal e quero escrever logo”. Não, a ideia é de uma construção que gere uma oportunidade de você olhar para dentro do seu órgão criticamente, descrever aquilo que vocês fazem, as sobreposições que o Marcos falou, é assim conseguir construir uma coisa com uma efetividade maior né? Aproveitando melhor os recursos que tem, sendo mais inteligente da prestação de serviços e então apresentar tudo aquilo que você faz de uma maneira muito clara, com uma linguagem cidadã, que a Dona Maria lá que vende pipoca possa ler e entender, né. Então né esse desafio posto, se vocês assumirem isso nessa integralidade eu não tenho dúvidas que vocês vão avançar muito na compreensão da sua própria identidade, daquilo que vocês fazem, da responsabilidade que têm perante a sociedade. A carta de serviços pra mim é uma oportunidade enorme que cada órgão tem de parar, sentar, chamar os gestores, conversar, e então construir algo que seja efetivamente o espelho daquilo que o órgão representa para a sociedade. Muito bom, Marcos.

[1h50min12s] **Marcos Lindenmayer:** É por causa disso que ela tem essa centralidade de fato né, dentro desse conjunto de instrumentos de participação. E é muito importante verificar a Carta de Serviços como uma expressão do direito de acesso à informação né, uma coisa própria que a gente acaba tendo aqui, não é algo que tá lá no regime da LAI e tá aqui na 13.460, mas é uma das obrigações que a necessidade... que o direito de acesso à informação acaba impondo ao Estado. Então, o que que é a carta de serviços tem, segundo a lei 13.460, né, o que que a carta de serviços acaba nos trazendo né? Ela tem o objetivo de informar o usuário sobre esses serviços prestados pelo órgão ou pela entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos, padrões de qualidade de atendimento ao público. E isso é feito por meio de uma.. do

cumprimento de alguns requisitos, ou seja, quais são as informações que deveriam estar previstas na carta de serviços: primeiro, quais são os serviços oferecidos; os requisitos, ou seja, quais são os requisitos para que você possa acessar esse serviço; documentos que você precisa efetivamente dispor para conseguir acessar os serviços; formas de acesso e informações necessárias para esse serviço. As principais etapas, ou seja, as etapas das jornadas do usuário; prazo, muito importante, prazo para prestação; os locais para apresentar eventualmente manifestação sobre a prestação do serviço, manifestação, no sentido que a gente tem aí, manifestação de ouvidoria. Além disso, né, deve trazer também compromissos de qualidade com as prioridades de atendimento; previsão de tempo de espera para atendimento; mecanismos de comunicação com os usuários; os procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e mecanismos de consulta por parte dos usuários acerca do andamento do serviço.

[1h52min22s] É interessante também que alguns aspectos aqui eles foram tratados recentemente na Lei 14.129, que fala das plataformas de governo digital. Então se alguém quiser complementar essas informações, vocês vão encontrar algumas questões bastante relevantes lá, justamente quando a gente tá falando de governo digital, né, o que ela nos traz em termos de padrões mínimos de acessibilidade para essas informações de serviços. É... também é importante ter em mente que essa... Não adianta fazer uma carta de serviços e deixar ela lá, ela precisa ser atualizada periodicamente, e precisa estar sempre à disposição. Acontece que essa atualização periódica é um desafio, porque serviços, né, eles estão sempre sendo criados ou descontinuados. Então é importante que dentro... no âmbito da administração, no âmbito da organização, esteja claro para os gestores de serviços a necessidade de que uma das etapas do desenvolvimento dos serviços é dar transparência ao serviço por meio das cartas de serviços, ao mesmo tempo que, aqueles que descontinuam um serviço, é importante também que isso esteja claro, que um dos procedimentos para descontinuidade de um serviço é justamente consignar essa disponibilidade, atualizar a carta de serviço. Para isso é necessário um outro elemento que a gente vai ver rapidinho lá no final, que é governança de serviços. No âmbito do poder Executivo federal a gente vai ter a regulamentação das cartas de serviço por meio do Decreto 9094 e aí a gente vai ter alguns elementos importantes. Quando a gente está falando de serviços a gente vai precisar mapear o objetivo, ou seja, nome dos serviços, os requisitos e documentos, os prazos; os meios, né, a questão da prestação, a comunicação e o acesso; a questão da qualidade e aí na qualidade vai ter a questão de prioridade, espera, manifestações, etapas, tratamento, sinalização visual e alternativa em caso de indisponibilidade do sistema, nos casos dos serviços prestados por meio digital. Isso aqui tudo é o que compõe o mapeamento, as informações básicas que a gente precisa levantar de um serviço.



[1h54min43s] Mas para a gente mapear precisa partir de um primeiro ponto, que é fundamental, que são as etapas. E quando a gente fala em mapeamento a gente tá falando justamente dessa etapa número 1, né, ou seja, a gente precisa entender o que de fato é um serviço. Deixa eu falar, contar um caso para vocês: uma coisa que a gente percebeu, quando a gente estava discutindo a implementação dos conselhos de usuários de serviços, e no âmbito federal os conselhos são implementados por meio dos serviços, ou seja, você tem um conselho por serviço, o que a gente percebeu é que alguns conselhos não vingavam. Muitas vezes os conselhos que não vingavam, eles tinham uma característica, eles não eram serviços, eles eram partes, etapas de um serviço. Então, por exemplo, digamos que tenhamos o serviço de protocolo, o que a pessoa quer quando procura um serviço de protocolo? Bom, protocolar um documento. Mas para que que ela quer protocolar um documento, qual o direito que ela quer executar, exercer perante a administração? Se a gente não conseguir responder isso, a gente não vai conseguir saber qual é de fato o serviço que a gente vai estar tratando. Então o protocolo é uma etapa de um serviço e em algum momento a gente vai descobrir qual é o serviço.

[1h55min55s] Então muitas vezes isso acontecia e a gente percebeu com muita frequência que eram etapas sendo classificadas como sendo serviço e isso cria, para as pessoas, né, uma relação muito estranha com a administração, elas não querem saber de protocolar, elas acessar um serviço, querem exercer um direito específico, uma obrigação específica, que não conseguem, ok?

[1h56min34s] Então, no âmbito do poder Executivo federal, o que a gente acaba trabalhando para fins de mapeamento de carta de serviços é justamente a concepção estrita de serviços públicos. Mas, novamente, gente, vamos deixar bem claro, é uma opção, tá, dentro de um processo incremental de mapeamento, não significa que todo mundo precisa agir da mesma maneira. Por exemplo, para estados e municípios, acho que é fundamental que haja informações claras, por exemplo, sobre serviços indivisíveis ou gerais, que são fundamentais para o funcionamento da infraestrutura do município. Precisa estar disposto em um lugar, é necessário que tenha lá a disposição sobre quem é que presta aquele serviço né, quando há algum problema ... então isso é importante. Bom, se a gente for fazer esse mapeamento, então a primeira questão que a gente precisa analisar é justamente quem presta esse serviço, quais são esses serviços, e a gente tem uma historinha aqui que a gente quer contar para vocês nesse processo de mapeamento.

[1h57min35s] A historinha que a gente traz aqui é uma história obviamente fictícia e acontece em um planeta muito distante, o planeta Luminy. Esse planeta, ele é habitado apenas por robôs e então nós vamos trazer aqui o R2D2, que é um gestor que precisa fazer um mapeamento de um serviço, ou seja, ele precisa descobrir qual o serviço ele está prestando e se aquilo que ele está prestando é de fato um serviço. Essa primeira questão é fundamental, então ele vai começar... qual é o negócio que ele está produzindo? O negócio dele é fornecer baterias para os outros robôs, então ele tem ali uma possibilidade de fornecimento de uma bateria, que é uma bateria a custos módicos, subvencionada, fornecida pelo governo, para aqueles robôs que não têm condições de comprar suas próprias baterias.

[1h58min33s] Então a primeira pergunta que a gente faz é justamente, que a gente precisa identificar né, a gente tem que ficar qual é o produto individual que essa organização, que o R2D2 está oferecendo, e quem são os destinatários. Então, a pergunta básica que a gente está respondendo é “o que” e “para quem”, essas são as informações básicas para a gente começar. Isso, vamos lá, nesse caso, ele está oferecendo uma bateria, certo, para um usuário que é um robô, digamos que esse usuário é o CRPO, que é um robô que não tem condições de, com a sua renda, obter baterias com essa qualidade. Então ele, por conta disso, a gente tem aí um serviço específico que é desenvolvido e ele garante suprir necessidades básicas de um robô como o CRPO. Bom, então a gente já sabe quem é o usuário e a gente já sabe qual é o produto que a gente precisa entender pra gente identificar um serviço, é se ele tem esses outros esses outros elementos que são básicos para a gente compreender. Primeiro, padronização e governança; individualização ou personalização; terceiro, impacto; quarto, competência; quinto, interação; sexto, suficiência e sétimo, finalidade. Então, esses são os componentes básicos para que a gente consiga compreender se aquilo que a gente tá vendo é ou não um serviço, ok?

[2h00min08s] Bom, a gente tem que pensar o seguinte: a gente olha para a interação, vamos começar pela interação, é necessário que o usuário, ele realize ações específicas, interagindo com órgão para que o serviço seja prestado. Então não basta que ele esteja lá, o usuário, ele precisa ir até o local de distribuição das baterias comprovar que a situação dele específica, que enfim ele cumpre com os requisitos para o serviço, e aí retirar aquela bateria subvencionada. Então, por exemplo, serviços como coleta de lixo e iluminação pública, que são de natureza indivisível, para fins como a produção de carta de serviços, eles não entram, isso justamente porque eles não têm essa interação de um para um, você não precisa pedir iluminação pública para uma... para a prefeitura, você não precisa pedir necessariamente que haja uma coleta de lixo né? Ela está lá ela, é um serviço contínuo, que é geral. Bom, um outro ponto é a questão da suficiência, ou seja, a gente não pode se ater simplesmente numa ação específica, a gente tem que entender que o serviço tem que ser suficiente para cumprir com um direito ou uma obrigação. Então, protocolar por exemplo, algo, por isso mesmo protocolar um documento não gera uma suficiência em termos de cumprimento de um direito, você quando protocola uma petição num órgão público tome uma providência com relação a ela, que resulte em alguma coisa para si. Então nesse sentido é fundamental que a gente tenha claro, que a gente tenha evidente que, se a gente não analisar claramente a questão da suficiente, o nosso risco é a gente começar a classificar como serviços as etapas do serviço, e quando a gente faz isso a gente torna o serviço todo desinteressante, menos compreensível, não existe uma clareza sobre qual a função daquele serviço, ele é muito abstrato, a gente precisa ter uma suficiência no frigor dos ovos, a capacidade daquele serviço conseguir te trazer uma prestação específica né... uma mudança expressiva na sua situação, na sua esfera de direitos.

[2h02min41s] A questão da personalização também é muito importante, então a gente precisa conseguir individualizar esse componente da sociedade, a gente consegue... tem que saber quem é o usuário daquele serviço social. A padronização é fundamental também, olha só, você não pode pensar num serviço que cada vez é prestado de uma maneira diferente, um serviço ele é prestado por meio de um conjunto sucessivo de etapas de atendimento que são chamados a

jornada do usuário, que são sempre as mesmas, sobre ele a gente tem um conjunto de processos administrativos que também seguem uma regra. Então um serviço para ser considerado um serviço ele precisa estar dentro de um processo padronizado que se reflete num conjunto de etapas padronizadas para o cidadão, que por sua vez vão levar a uma jornada do usuário no processo de obtenção daquele serviço. Finalmente também a questão do usuário ser externo, a gente está falando de usuários externos, a gente não está falando sobre serviços voltados para dentro da própria organização, nas cartas de serviços a gente não fala de usuários internos, nos próprios servidores enquanto destinatários dos serviços internos, mas a gente está falando daquilo que o órgão, a organização tem competência em termos de prestação de serviços para fora, então o usuário, esse usuário individualizado que a gente viu lá, é um usuário externo. Então esses são os requisitos básicos para que a gente consiga compreender se aquilo que a gente está vendo, se aquilo que a gente está diante é de fato um serviço. Nesse processo a gente tem que analisar o desenho... Diga lá...

[2h04min46s] **Everton Kischlat:** Marcos, fala um pouco mais, eu acho que é importante porque eu escuto essa pergunta de maneira recorrente, então o serviço é para um usuário externo ao órgão, mas por exemplo se a gente está como governo federal, né, SisOuv, poxa talvez o meu órgão tá prestando serviço para um outro órgão, aí é o usuário externo... como é que acontece isso? Ou então até o caso que alguém comentou, ele é um órgão que presta serviço para um órgão externo, mas não é pessoa física, não é cidadão, não é nem pessoa jurídica nem pessoa física de direito privado. Eu acho que valeria a pena falar sobre isso, Marcos.

[2h05min31s] **Marcos Lindenmayer:** Perfeitamente, vamos lá falar sobre o usuário externo novamente. O que que é o usuário externo? É o usuário que não é... não compõe a estrutura da própria organização, então por exemplo no caso que o Marchão trouxe, ele está prestando serviços para outros órgãos da Administração, é o que a gente chama de “usuários governamentais”, e a gente presta então serviços governamentais. Então por exemplo quando a gente presta um serviço como por exemplo a questão do Fala.BR, que a gente acaba prestando serviços para estados e municípios, ao permitir que eles utilizem o sistema, por meio de um acordo específico, que é o acordo da Rede Nacional de Ouvidorias, esses serviços, esses usuários... ou seja, esses governos, sejam eles estaduais ou municipais, eles são usuários externos do serviço. Da mesma maneira aqui ... um curso da Profoco, do programa de formação continuada em ouvidoria, a gente não está fazendo uma capacitação interna da CGU, isso aí seria um serviço interno. A gente está fazendo um serviço... está prestando um serviço para usuários externos, que são uma tipologia específica de usuário que são serviços destinados a servidores, o Ministério da Economia, por exemplo, tem uma série de serviços que são serviços destinados a servidores, assim como a gente, quando a gente trabalha capacitação, a Escola Nacional de Administração Pública também tem isso. Mas veja bem são serviços destinados ao público externo, não são aqueles serviços internos, não é o serviço que o RH presta aos servidores, não é aquele serviço que é destinado por exemplo.. refeitório, quando ele é destinado somente a usuários internos ... mas não é que esses serviços não devam ser avaliados, ser objeto de cocriação, são muitas vezes, no entanto quando a gente está falando da carta de serviços, como ela sendo um documento para fora da instituição, é importante que os usuários sejam externos à

organização. Então essa análise que leva ao mapeamento dos serviços ela deve ser a gente vai olhar para os usuários externos, beleza?

[2h07min59s] Bom, então estamos aí falando de um serviço público que tem todos aqueles requisitos e a gente já pode começar a pensar que isso de fato parece... tem cheiro de serviço público. Então vamos atrás de outros requisitos, quais são os outros requisitos que a gente precisa trazer: primeiro aquele usuário precisa de requisitos específicos para aqueles lá daquele usuário precisa atender requisitos que permitem que ele acesse esse serviço, porque tem serviços que só são prestados para quem atender um perfil específico de usuário, seja uma questão de renda, seja uma questão gênero, seja uma outra questão etnoracial.

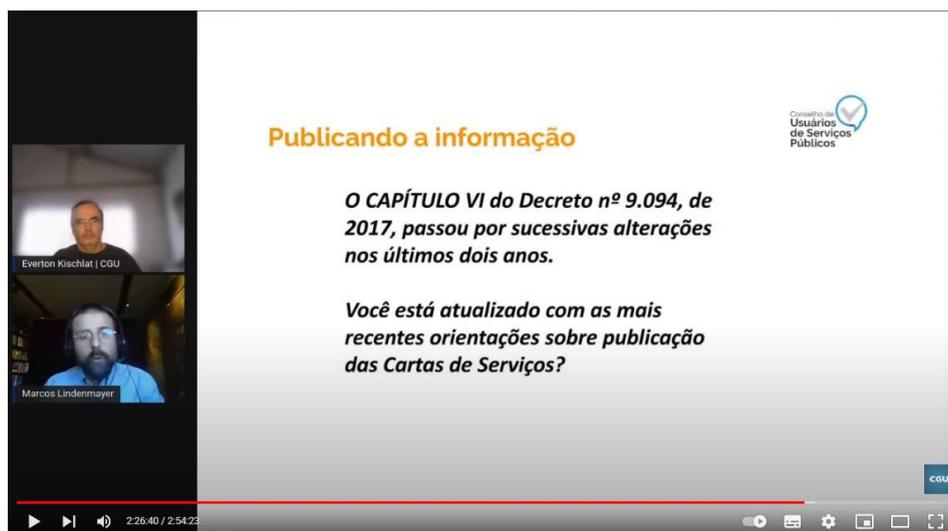
[Intervalo e respostas a perguntas]



[2h22min40s] **Everton Kischlat:** Beleza então no processo de mapeamento de serviço a gente vai ter que analisar a gente já sabe quem é o nosso usuário a gente já sabe que que é o produto final desse serviço a gente já conseguiu ver o que que é essa suficiência né, o que que entrou e o que que saiu mas para a gente mapear e colocar informação na carta de serviços, o que que a gente vai colocar? A gente vai dizer os nossos processos internos né, recebeu na sessão... na área de serviço a depois passou para diretoria B, depois foi feito essa análise Y... tudo isso. Não, isso não é necessário, quando a gente vai trabalhar carta de serviços a gente tem que passar para o cidadão, passar para o usuário as etapas do serviço e essas etapas elas de modo geral são marcadas por momentos de interação. Então digamos que o nosso usuário ali, ele para conseguir a bateria no final ele precisa primeiro comprovar os requisitos, então na etapa 1 ele comprova os requisitos, aí tá para ele comprovar os requisitos dentro da Etapa 1 a administração pode passar aqueles... aquelas documentações, aquelas informações de computação líquida para várias áreas para poder comprovar de fatos que aquela pessoa tem os requisitos mas isso para ele não é interessante isso não é interessante. Digamos que depois da Etapa 1 haja um momento em que haja uma interlocução da área gestora do serviço com o beneficiário de serviços, para complementação de informações né, que é a emissão de um certificado de que ele dispõe daqueles requisitos. Muito bem então essa seria já uma segunda interação com o usuário, então a gente tem... o primeiro ciclo seria a análise que vai se concluir com uma um pedido de complementação ou digamos a emissão de um documento que permite que ele possa

eventualmente acessar o serviço seria esse usuário, tá? Não tô dizendo que essa é uma jornada eficiente não tá, só dizendo como a gente poderia trabalhar em termos de mapeamento. Então a etapa 2 seria o usuário de posse desse documento né, protocolar um pedido de de recebimento periódico da bateria XPTO, lá a bateria que ele precisa, num local específico ele faz aquele protocolo e finalmente a última etapa é o recebimento periódico da bateria.

Então estabelece uma rotina de recebimento, você vê que existem etapas mas que dentro da administração com certeza não eram somente essas etapas né ou ocorreram várias fases no processo as fases internos do processo elas estruturam a prestação de serviço mas quando a gente coloca na carta de serviço que é importante é que os usuários saiba quais são as etapas, qual a duração de cada etapa, quais os requisitos de cada etapa ou seja precisa ser informado do que é necessário para que ele consiga interagir melhor com a administração pública nesse processo tá bom, tá compreendido? Beleza então vamos passar aqui esses slides, então para cada etapa a gente vai analisar prazos, meios e requisitos, a cada etapa a gente tem que se perguntar bom, quais são os prazos, quais são os meios, quais são os requisitos necessários para atender à próxima etapa. Essas características gerais elas precisam estar presentes, é claro que a gente não vai esmiuçar muito, a gente precisa dar as informações necessárias para a interação dele, não para o nosso trabalho, para o nosso trabalho a gente tem mapeamento de processos a gente tem várias outras atividades que nos informam sobre como funciona o nosso trabalho, mas a gente precisa é informar a ele quais são as etapas e quais são os requisitos que ele precisa passar para conseguir acessar esse serviço,



The image shows a video player interface. On the left, there are two small video thumbnails: the top one shows a man with the name 'Everton Kiechlat | CGU' and the bottom one shows a man with the name 'Marcos Lindenmayer'. The main content area is a slide with the following text:

Publicando a informação

O CAPÍTULO VI do Decreto nº 9.094, de 2017, passou por sucessivas alterações nos últimos dois anos.

Você está atualizado com as mais recentes orientações sobre publicação das Cartas de Serviços?

In the top right corner of the slide, there is a logo for 'Comitê de Usuários de Serviços Públicos' (COSP) with a checkmark icon. At the bottom right of the slide, there is a small blue box with the letters 'cau'. The video player controls at the bottom show a progress bar at 2:26:40 / 2:54:23.

[2h26min40] Um ponto interessante também é que muitos começaram uma discussão sobre cartas de serviços lá né no início, com o Gespública, e outras e outras atividades que a gente fazia lá em 2009 tá? Só que, ao longo dos anos, essa obrigação de transparência da carta de serviços mudou, se lá atrás a gente pensava em um documento físico ou um documento em PDF que precisava estar no site do órgão ou entidade, hoje né a partir das últimas... da evolução inclusive da agenda de governo digital e da evolução dos sistemas que a gente tem hoje, nós tivemos algumas evoluções também na forma como os requisitos pelos quais a gente deve apresentar essa carta de serviços, vamos ver quais são. Hoje né no Artigo 18 do Decreto, a gente tem que a carta de serviços ela deve ser, hoje a cada serviço, da forma de acesso, as orientações de uso e as informações do formulário Simplifique, que é o formulário que a gente tem para simplificação de serviço, deverão ser objeto permanente divulgação dos usuários serviços públicos e mantidos visíveis e acessíveis ao público. Aonde? No portal único gov.br e nos locais de atendimento por meio de extração das informações do portal único gov.br em formato impresso, então o repositório original é o botão do gov.br o próprio portal do gov.br possui uma ferramenta de extração da carta de serviços. Ou seja, edita na hora um documento que você pode utilizar como documento impresso.

Publicando a informação

Conselho de Usuários de Serviços Públicos

Art. 18. A Carta de Serviços ao Usuário, a forma de acesso, as orientações de uso e as informações do formulário Simplifique! deverão ser objeto de permanente divulgação aos usuários dos serviços públicos, e mantidos visíveis e acessíveis ao público:

I - no portal único gov.br, e
II - nos locais de atendimento, por meio de extração das informações do portal único gov.br, em formato impresso.

Art. 18-A. Fica vedado aos órgãos e às entidades da administração pública federal solicitar ao usuário do serviço público requisitos, documentos, informações e procedimentos cuja exigibilidade não esteja informada no portal único gov.br.

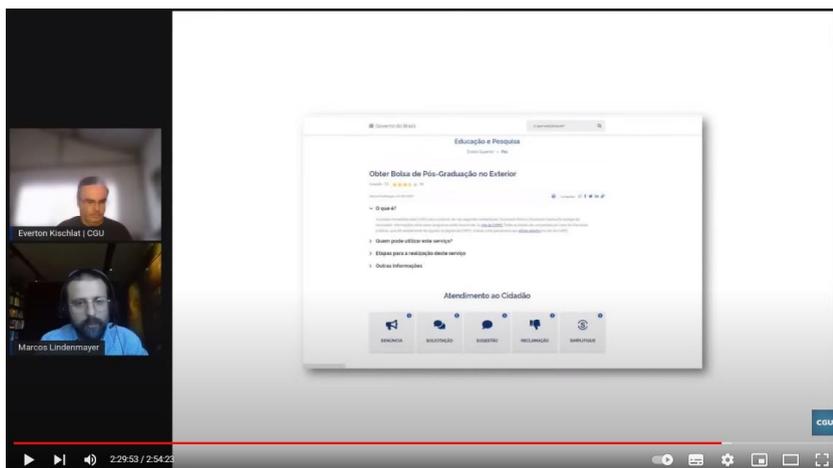
§ 1º (revogado)

§ 2º A criação ou a alteração do rol de requisitos, documentos, informações e procedimentos do serviço público será precedida de publicação no portal único gov.br.

CGU

2:28:21 / 2:54:23

Além disso ele diz que fica vedado às entidades da administração pública federal solicitar ao usuário de serviço público requisitos documentos e informações e procedimentos cuja exigibilidade não esteja informada a partir né no portal único gov.br. E além disso fala que a criação o alteração do rol de requisitos, documentos, informações e procedimentos o serviço público será precedida de publicação gov.br, então além de informar, além de ser apenas um meio de informação na verdade ele passa a ser um requisito de validade, você só pode exigir alguma coisa se você já tiver feito uma alteração a divulgação dessa informação previamente. Isso é fundamental para que a gente entenda a importância das cartas de serviços hoje na relação entre sociedade e Estado, se antes né a gente se a gente tivesse por exemplo a gente só pode solicitar ou impor um direito depois que ele foi comunicado à sociedade. Pois bem é isso você só pode fazer uma alteração no requisito no serviço que existe, justamente para poder garantir meios de exercícios de direitos a sociedade se você comunicou brevemente o usuário sobre esses requisitos, essas alterações. Vamos lá é o pessoal que tá assim bom



E aí nós temos uma carinha do nosso portal de serviços né gov.br, vocês vão encontrar ali o portal de serviços [...].

[2h30min00s] Então vamos lá além de tudo então a carta ele tem esse papel fundamental de ser um componente de qualidade, ela vai dizer qual vai ser o compromisso do órgão considerado sobre quais são os padrões de qualidade para para prestação de serviços prestados pelas pela organização. Mas além disso ... ele vai ser, ele vai cumprir essa função de planejamento das ações desenvolvidas pelos órgãos e entidades e vai criar alguns parâmetros objetivos para avaliação de conformidade na prestação de serviço. É muito importante que a gente tenha isso em mente porque na aula que vem a gente vai discutir a diferença entre essa análise de conformidade com a questão da satisfação. Mas a carta de serviço ela nos dá esses parâmetros básicos sobre conformidade quando a gente fala em prazos, padrões específicos de qualidade, né então tudo aquilo que foge desses padrões específicos de qualidade fugiriam dessa dessa conformidade que a carta de serviços oferece, tá bom?

[2h31min20s] Só que para tudo isso funciona e talvez o ingrediente fundamental para que a gente consiga fazer com que carta de serviço funcione adequadamente, talvez o ingrediente fundamental para que a ouvidoria consiga fazer com a que carta de serviços funcione adequadamente e conseguir entender tanto a ouvidoria, conselho de usuários e carta de serviço como instrumento de planejamento, é justamente a existência de uma governança mínima de serviços né? E o que que é uma governança de serviços aqui? É que uma instituição consiga ter processos estabelecidos e conhecidos para as tomadas de decisões relacionadas à prestação de serviços. Hoje, o que que a gente sabe, o que que a gente vê na administração como um todo né? Existe muita discussão sobre governança em áreas meio, governança de contratos, governança de contratações, governança de TI, governança em termos de pessoal... Mas existe pouca maturidade em termos de governança de áreas finalísticas e a governança de serviços é fundamental para que a gente consiga colocar os gestores de serviços, que seriam os responsáveis por formular e executar essa prestação de serviços, para conversar entre si, para que eles consigam ter essa identidade né, essa noção de que eles não estão sozinhos nessa prestações de serviços dentro da organização. Sem governança de serviços a gente vai ter... a gente pode muito bem ter circunstâncias em que para acessar um serviço você carrega muito em requisitos que em outros serviços você não carregaria e sem necessidade, ou por exemplo

também a duplicidade... um órgão solicitando a mesma informação para o mesmo cidadão várias vezes, isso também poderia acontecer.

[2h33min01s] Então para a gente conseguir manter a coerência e a coesão em termos de como é que são desenhados os nossos serviços, como é que são comunicados os nossos serviços, é importante que a gente estabeleça meios de governança de serviços, meios de instituição de uma governança mínima de serviços. Uma maneira interessante para começar com isso é justamente o processo de mapeamento do serviço, quando você mapeia serviço você consegue ter uma visão geral, mas não basta mapear o serviço, você precisa mapear as áreas que são executoras do serviço e os atores e colocar essas áreas e esses atores para conversar entre si. A ouvidoria ela tem essa visão geral dos serviços justamente porque ela consegue, ela é aquela instância de representação quando o serviço não funciona, sendo portanto, como colocou ali, um pós-serviço né, ela sendo esse pós-serviço ela vai ser... vai ter essa essa visão geral e ela também pode ser, dependendo do arranjo estrutural que for utilizado né, um meio de contato entre os gestores e conselho de usuários ou gestores e usuários de uma maneira mais ampla por meio de pesquisas. Eu não digo que a ouvidoria tem que estar no centro da governança de serviços, mas ela faz parte desse conjunto de atores que compõem a governança de serviços dos órgãos, mas é importante o que que haja um grau mínimo de institucionalização, né, um processo, um conjunto de processos estabelecidos que permitam um controle sobre aquilo que está sendo produzido, deixando aquilo que está sendo produzido para oferta de novos serviços ou aqueles serviços que deixam de funcionar ou aqueles serviços que estão evoluindo, ok? [...]

Conselho de Usuários de Serviços Públicos

A Carta de Serviços estabelece os padrões de qualidade para a prestação dos serviços por uma instituição.

CSU

Conselho de Usuários de Serviços Públicos

Ela é um importante artefato para o planejamento das ações desenvolvidas pelos órgãos e entidades, e cria parâmetros objetivos para avaliação de conformidade na prestação de serviços.

CSU

2:31:30 / 2:54:20

Pergunta assim a ouvidoria considerada após serviço e atende público externo ela deve estar na carta de serviço? Sim, o ideal é que todo serviço tenha assim na base dele a indicação de qual canal ele deve se dirigir e esse canal é a ouvidoria. Ela está na carta de serviços mas ela deve constar dentro de cada serviço como uma instância de governança.



The image shows a video conference interface. On the left, there are two small video thumbnails of participants. The main area is a slide with the following content:

Conselho de Usuários de Serviços Públicos

Governança de Serviços

Processos estabelecidos e conhecidos para a tomada de decisões relacionadas à prestação de serviços de uma instituição, desde o seu planejamento até a sua avaliação, com foco **no usuário.**

A sua instituição possui uma instância de governança de serviços?

Felipe Ramelli
A Ouvidoria é considerada pós-serviço e atende o público externo. Ela deve ter carta de serviços?

2:35:06 / 2:54:23