

Como os Conselhos de Usuários têm impactado na avaliação dos serviços públicos? Um estudo envolvendo Instituições Federais de Ensino Superior e órgãos de naturezas diversas

Joel Carlos dos Santos¹

Resumo: O presente artigo relata a atuação das ouvidorias para o cumprimento de uma obrigação imposta pela Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, especialmente em seu Capítulo V, que trata da criação do Conselho de Usuários dos Serviços Públicos no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Federal. Foi realizada uma pesquisa de campo, utilizando-se o pedido de acesso à informação, através do envio de um questionário a mais de 100 órgãos públicos, incluindo Universidades e Institutos Federais de Ensino Superior, Hospitais Universitários e órgãos prestadores de serviços de outra natureza. O trabalho traz um breve relato sobre data de criação da primeira ouvidoria pública no Brasil e aponta alguns normativos que estabeleceram regras e fortaleceram a atuação das ouvidorias públicas federais, além de descrever os conceitos de serviço público e de usuários dos serviços públicos. Verificou-se que os órgãos públicos têm encontrado dificuldades para colocar em prática o Conselho de Usuários e que, muitas dessas dificuldades advêm da falta de interesse dos cidadãos em voluntariar-se como conselheiros e também da falta de recursos humanos que compõem a força de trabalho das ouvidorias. Por fim, foi proposto que, como forma de incentivo à participação dos cidadãos nos Conselhos de Usuários, os resultados satisfatórios advindos da participação dos conselheiros sejam amplamente divulgados pelos idealizadores do projeto.

Palavras-chave: Conselho de usuários, avaliação, serviços públicos, ouvidorias, Instituições Federais de Ensino Superior.

1. Graduado em Administração pelo Centro Universitário Central Paulista (UNICEP) e Pós-Graduado em Ouvidoria Pública pela Instituição de Ensino Verbo Jurídico. Em 2014, tomou posse na Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo, no cargo de analista administrativo, na Diretoria de Ensino da Região de São Carlos e, em 2018, ingressou no serviço público federal, no cargo de assistente em administração onde permanece até os dias atuais, lotado na Ouvidoria da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0559468496113559>

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo geral fazer um levantamento, via pedido de acesso à informação, a respeito da implementação do Conselho de Usuários², nas Universidades Federais, nos Institutos Federais de Educação Superior, nos Hospitais Universitários, bem como em órgãos públicos de outra natureza. A criação do Conselho de Usuários por parte dos órgãos públicos atende ao que determina o Capítulo V da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. O estudo busca avaliar a aceitação do público-alvo em compor o Conselho de Usuários, ou seja, o processo de engajamento dos conselheiros; os serviços disponibilizados para avaliação; os resultados alcançados a partir da implementação do Conselho de Usuários; os serviços públicos com maior e menor participação no processo de avaliação de conselheiros e as mudanças realizadas a partir da atuação dos referidos conselhos.

Busca-se ainda, caso durante a pesquisa, sejam identificados órgãos que não tenham implementado o Conselho de Usuários, identificar os principais desafios e dificuldades encontradas por estes órgãos, que os impossibilitaram de implementar o Conselho de Usuários.

1.1. Público-alvo e quantidade de órgãos avaliados

O modelo a ser utilizado será a pesquisa de campo e contará com o envio e hipotética participação de 43 Universidades Federais, 23 Institutos Federais, 19 Hospitais Universitários da rede EB-SERH e 29 órgãos públicos pertencentes a outras categorias de serviços públicos, sendo todos os órgãos escolhidos aleatoriamente.

1.2. Critérios para o recebimento e utilização das respostas recebidas

Em virtude do tempo disponível para a conclusão dos trabalhos, somente farão parte do estudo os órgãos públicos que responderem ao pedido de acesso à informação dentro do prazo de 20 dias concedidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI)

- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para as respostas às solicitações de acesso à informação, sendo descartados os dados dos órgãos que solicitarem a prorrogação de prazo ou que alterarem o tipo da manifestação, exceto se, mesmo com a alteração, responderem dentro do prazo anteriormente estabelecido. Nenhum órgão público respondente será nominalmente identificado, sendo objeto de estudo apenas as informações por eles disponibilizadas.

2. DESENVOLVIMENTO

O Brasil acabara de sair de um regime político ditatorial e antes mesmo da promulgação da referida Carta Magna, já havia uma preocupação em conceder ao cidadão, o direito de ter suas reivindicações ouvidas. Uma nação que durante 21 anos se viu privada de expor suas ideias, agora se depara com o direito de participar da vida pública e do planejamento das políticas sociais.

De acordo com informações disponibilizadas no Gov.br, “a primeira ouvidoria pública brasileira foi criada em 24 de março de 1986, no município de Curitiba.” Mas o grande marco, que realmente impulsionou a evolução das ouvidorias públicas brasileiras foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Embora a Carta Magna não tenha deliberado diretamente sobre a criação das ouvidorias, ela abriu espaços para as reivindicações populares por participação nas deliberações do Estado.

Anos depois, foi editada a Instrução Normativa OGU³ nº 1, de 5 de novembro de 2014, atualmente revogada, que traz em seu Art. 1º, parágrafo único a definição de ouvidoria pública federal, conforme descrito a seguir:

“Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.”

Mas foi com a edição da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 que as ouvidorias públicas federais foram realmente reconhecidas como um importante canal de participação dos usuários na administração pública brasileira.

2. O Conselho de Usuários é uma ferramenta que ajuda você a avaliar os serviços e expor as suas ideias diretamente às ouvidorias e aos gestores de serviços. Qualquer pessoa pode se voluntariar para ser Conselheiro, sem a necessidade de eleições ou qualquer outro processo seletivo. Para virar conselheiro, basta realizar login na plataforma e selecionar quais serviços públicos você gostaria de avaliar.

3. Ouvidoria Geral da União

A participação da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Carta Magna (CF 88), permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas também fiscalizem, de forma permanente, a aplicação dos recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 37, inciso XX, § 3º, estabelece:

“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando 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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

A referida Lei preconiza ainda em seu Art. 193, Parágrafo único:

“O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).”

Nota-se que a Constituição Federal por si só é uma importante ferramenta de participação social na formulação e também na fiscalização das políticas públicas. Foi o marco inicial para que outros passos fossem dados no sentido de dar voz ao usuário dos serviços públicos.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, muitas foram as leis, decretos, portarias e Instruções Normativas editadas para regulamentar os artigos da Carta Magna que referenciam a atuação das ouvidorias. Podemos citar, de modo especial, os normativos que regulamentam a parti-

cipação do usuário na formulação e, principalmente na avaliação dos serviços públicos:

“A Instrução Normativa OGU nº 1, de 5 de novembro de 2014, que promove a atuação integrada e sistêmica das ouvidorias do Poder Executivo Federal, com a finalidade de qualificar a prestação dos serviços públicos e o atendimento aos cidadãos.

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;

O Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que 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, institui o Cadastro de Pessoas Físicas – CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019)

O Decreto 9.492, de 5 de setembro de 2018 que 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, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

A Instrução Normativa nº 05, de 18 de junho de 2018, que estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

O Decreto nº 10.228/2020 que altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta a Lei n. 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. A Portaria n° 581, de 9 de março de 2021 que, entre outras providências, determina as Ouvidorias como responsáveis pela condução dos processos de chamamento público para voluntários, execução das ações de mobilização e de interlocução com os conselheiros, desenvolvimento de enquetes e de pesquisas para subsidiar a atuação da Ouvidoria e a consolidação dos dados coletados.”

Estes são alguns dos normativos, dentre tantos outros, que serviram para orientar e fortalecer o trabalho das ouvidorias públicas federais.

Como o foco principal deste artigo é avaliar a implementação do Conselho de Usuários pelos órgãos da administração pública, cabe inicialmente reportar que compete ao Conselho de Usuários de Serviços Públicos avaliar a prestação dos serviços públicos ofertados pela administração pública, em cada uma das esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal.

Alguns teóricos apresentam o conceito de serviços públicos. Dentre eles podemos citar Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 107), para quem serviço público pode ser definido como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.”

Na concepção de Helly Lopes Meirelles, (2008, p. 333) “serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.”

Segundo os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 689), serviço público é assim definido:

“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de su-

premacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.”

Araújo (2010, apud DI Pietro; Maria Sylvia Zanello, 2014, p. 103) descreve serviço público em sentido amplo como sendo “toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades”. Mas ele também o conceitua em sentido restrito. Para o referido autor, em sentido restrito, serviço público é:

“todo aquele que o Estado exerce direta ou indiretamente para a realização de suas finalidades, mas somente pela Administração, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional, sob normas e controles estatais, para satisfação e necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.

A Lei 13.460, de 26 de julho de 2017, traz em seu Art. 2º, uma definição para Serviço Público:

“Serviço público é atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública.”

O serviço público alcança o seu objetivo ao relacionar-se com o seu usuário. O parágrafo único, do Art. 1º, do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 define como “Usuários dos serviços públicos, todas as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, diretamente atendidas por serviço público.”

A Portaria SGD/ME nº 548, de 24 de janeiro de 2022 traz, em seu Artigo 2º, o conceito de Usuário e também o conceito de Serviço Público:

“I - usuário: pessoa física ou jurídica que pode fazer uso individual do serviço;

II - serviço público: ação dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal para atender, direta ou indiretamente, às demandas da sociedade relativas a exercício de direito ou a cumprimento de dever.”

Uma outra definição de serviços públicos, mais abrangente, que aborda os conceitos de serviço público, serviço público digital e usuário, pode ser encontrada no Decreto Lei nº 8.936/16:

I - serviço público - ação dos órgãos e das entidades da administração pública federal para atender, direta ou indiretamente, às demandas da sociedade relativas a exercício de direito ou a cumprimento de dever;

II - serviço público digital - serviço público cuja prestação ocorra por meio eletrônico, sem a necessidade de atendimento presencial;

III - usuário - pessoa física ou jurídica que demanda um serviço público.”

Independentemente dos conceitos utilizados, resta claro que os serviços públicos são os bens ou serviços prestados pela administração pública, direta ou indiretamente, podendo ocorrer por meio de terceiros. Por outro lado, usuário é o utilizador dos bens ou serviços ofertados.

Mas, o que vem a ser o Conselho de Usuários? Qual a sua contribuição na melhoria, na formulação e na execução de serviços públicos?

“Os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos são uma nova forma de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos, que irá conectar os usuários aos gestores responsáveis pelo serviço. É composto pelo conjunto de voluntários que se inscreveram na Plataforma virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos.” Ouvidorias.gov. (<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conse-lhos-de-usuarios>). Acesso em 26 de ago. de 2022.

Uma outra definição para Conselho de Usuários, bem como a sua forma de participação pode ser encontrada no Art. 24-D, do Decreto nº 10.228, de 5 de fevereiro de 2020:

“Art. 24-D. Os conselhos de usuários de serviços públicos são órgãos de natureza consultiva, aos quais compete:

I - acompanhar e participar da avaliação da qualidade e da efetividade da prestação dos serviços públicos;

II - propor melhorias na prestação dos serviços públicos e contribuir para a definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário;
e

III - acompanhar e auxiliar na avaliação da atuação das ouvidorias do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal.” (NR)

De acordo com o Guia Metodológico de Avaliação dos Serviços Públicos, a criação do Conselho de Usuários atende a uma determinação da Lei nº 13.460, de 2017. Por intermédio dela, “estabeleceu-se a obrigatoriedade da criação de conselhos de usuários por parte dos órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

“No âmbito do Poder Executivo Federal, tal dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 9.492, de 2018, ‘em seu Artigo 24-C’, que estabeleceu que cada um dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal “criará 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”.

Analisando o texto do dispositivo concluímos que o número de serviços de um órgão do Poder Executivo Federal pode ser maior do que o número de conselhos, mas não se aplica a fórmula de maneira invertida. Em outras palavras, podemos dizer que um conselho de usuários pode ser criado para avaliar mais de um serviço simultaneamente, mas um mesmo serviço do órgão não pode ter mais de um conselho para avaliá-lo.

“As ouvidorias públicas constituem canal de interação entre sociedade e Estado, na busca pela ampliação do acesso à informação, do direito à manifestação dos usuários dos serviços públicos e da justiça social. As ouvidorias buscam aprimorar a prestação dos serviços públicos e o combate à corrupção, visando a detectar possíveis falhas na condução das políticas públicas, atuando de maneira complementar também no controle da Administração Pública, como uma instância de integridade e promoção do controle social.”

(Referencial Teórico — Português (Brasil) (www.gov.br) Acesso em: 15 ago. 2022.

2.1. Análise dos dados coletados junto às ouvidorias

Seguindo o que foi pré-estabelecido, o questionário foi enviado para 114 órgãos de diferentes segmentos: Universidades Federais, Institutos Federais,

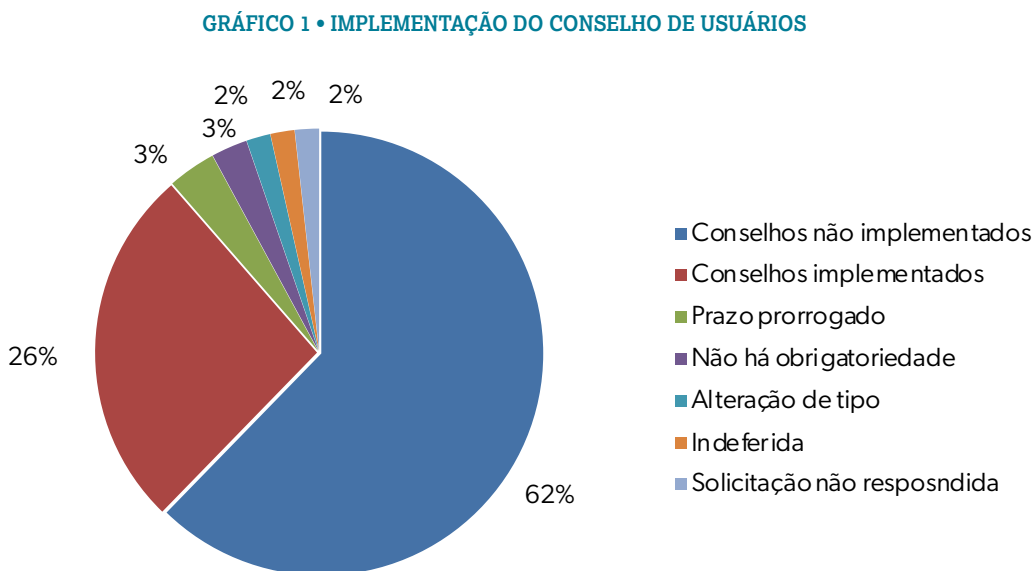
Hospitais Universitários e órgãos prestadores de serviços de outra natureza.

Dentre todos os órgãos que receberam o questionário, 106 deles, o que corresponde a aproximadamente 93% dos órgãos demandados, apresentaram a resposta dentro do prazo estipulado, sendo por meio de resposta ao questionário ou por indeferimento à solicitação, tornando-se objeto de estudo.

A primeira pergunta do questionário apresentou o seguinte questionamento:

O seu órgão conseguiu implementar (colocar em prática) o Conselho de Usuários dos Serviços Públicos?

O gráfico 1 apresenta as respostas recebidas:



Fonte: O autor (2022)

Dentre os respondentes, um dado que merece atenção é o número de órgãos que não conseguiram implementar o Conselho de Usuários: 71 órgãos ou aproximadamente 62% dos órgãos consultados, um número elevado frente aos 26% de órgãos que conseguiram implementar o conselho.

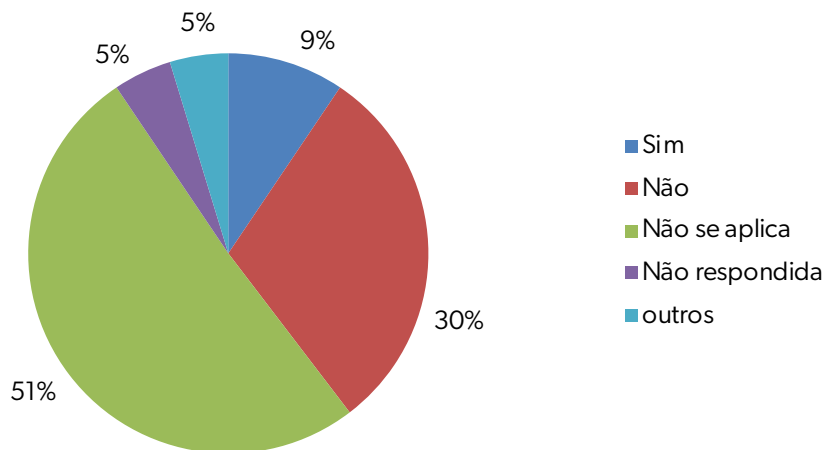
O destaque positivo fica por conta das solicitações indeferidas ou não respondidas. Elas correspondem juntas a 4% das consultas realizadas.

Na segunda pergunta do questionário procurou-se avaliar o engajamento dos usuários, o interesse da participação destes usuários no conselho, através da seguinte pergunta:

Os cidadãos têm demonstrado interesse em participar das avaliações?

Esta resposta ficou muito atrelada aos dados apresentados na pergunta anterior. Percebe-se que a opção “Não se aplica”, demonstrada no gráfico 2, é diretamente proporcional ao número de órgãos que não conseguiram implementar o Conselho de Usuários, demonstrada no gráfico 1. Mas os resultados evidenciam também que, de acordo com a percepção dos respondentes, o número de usuários que não demonstram interesse em participar do conselho supera o número dos usuários que demonstram interesse em participar em mais de 3 vezes.

GRÁFICO 2 • INTERESSE NA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE USUÁRIOS



Fonte: O autor (2022)

A pergunta 3 do questionário teve como objetivo avaliar a composição dos Conselhos de Usuários, por meio da seguinte indagação:

Quantos conselheiros compõem o Conselho de Usuários do seu órgão?

Os dados coletados estão dispostos na Tabela 1. Dentre aqueles que indicaram possuir conselheiros não há dados discrepantes, mas chama atenção o número de órgãos que ainda não têm nenhum conselheiro cadastrado para avaliar os serviços por eles ofertados. São aproximadamente 55% dos respondentes.

Também merece atenção o número de órgãos, dentre os consultados, que indicaram possuir menos de 30 conselheiros para avaliarem os serviços por eles ofertados: 18 órgãos.

Estes dados nos revelam que apesar dos esforços despendidos pelas ouvidorias, a participação do usuário apresenta números bem abaixo dos desejáveis, tendo em vista a orientação contida na Portaria nº 581, de 9 de março de 2021, que estabelece em seu Art. 66 que cada serviço deverá ser avaliado por no mínimo 30 conselheiros. Baseado nas informações coletadas, apenas 17% dos órgãos consultados estão aptos a implementar integralmente o Conselho de Usuários. É importante esclarecer que de acordo com referido normativo, quando o número de conselheiros se mostrar insuficiente (inferior a 30), as unidades de ouvidorias poderão realizar pesquisas abertas (públicas e acessíveis a qualquer

usuário que acessar a plataforma do Conselho de Usuários) ou direcionadas (acessíveis por meio de link enviados aos respondentes).

TABELA 1 • NÚMERO DE CONSELHEIROS POR ÓRGÃO

CONSELHEIROS	QUANTIDADE DE ÓRGÃOS	PERCENTUAL
Menos de 10 conselheiros	12	11,32
Entre 11 e 30 conselheiros	14	13,21
Entre 31 e 100 Conselheiros	8	7,55
Mais de 100 Conselheiros	10	9,43
Não se aplica	58	54,72
Não respondidos	4	3,77

Fonte: O autor (2022)

Na Tabela 2 encontram-se os dados coletados a partir da seguinte pergunta:

Quantos serviços foram disponibilizados pelo seu órgão para serem avaliados pelo Conselho de Usuários dos Serviços Públicos?

Os dados revelam que, dentre os órgãos respondentes, aproximadamente 35% deles têm disponíveis menos de 30 serviços cadastrados para serem avaliados, perfazendo um total de 37 órgãos, sendo 28 com menos de 10 serviços e 9 que disponibilizaram entre 11 e 30 serviços.

Os quantitativos, por si só, não são objetos de questionamento, tendo em vista tratar-se de órgãos com variadas estruturas e desconhecido número de potenciais usuários de seus serviços.

Mas é surpreendente, dentre os consultados, o número de órgãos que não disponibilizaram nenhum serviço para avaliação: 57 dentre os 106 respondentes, o que equivale a quase 54% dos órgãos consultados e que são objeto deste estudo. Estes números serão melhores compreendidos ao analisarmos as respostas contidas no último questionamento realizado a respeito dos desafios encontrados durante a implementação do Conselho de Usuários.

TABELA 2 • NÚMERO DE SERVIÇOS DISPONÍVEIS PARA AVALIAÇÃO

SERVIÇOS	QUANTIDADE DE ÓRGÃOS	PERCENTUAL
Menos de 10 serviços	28	26,42
Entre 11 e 30 serviços	9	8,49
Entre 31 e 100 serviços	4	3,77
Mais de 100 serviços	2	1,89
Não se aplica	57	53,77
Não respondidos	6	5,66

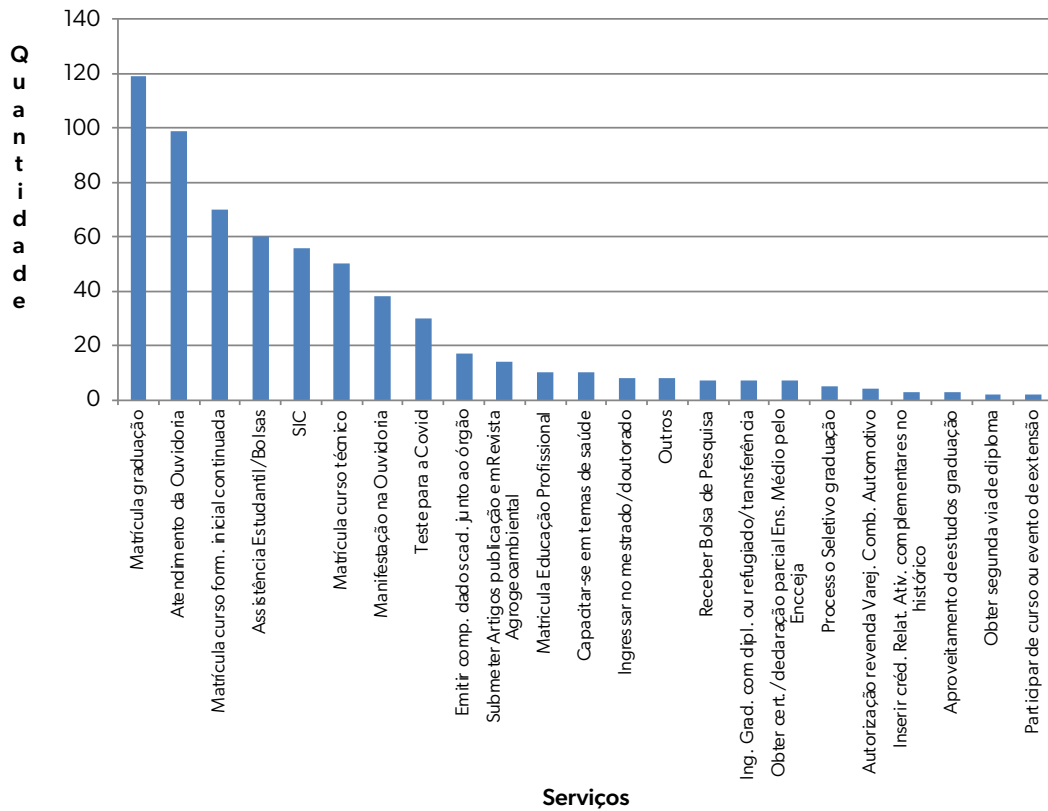
Fonte: O autor (2022)

Nas perguntas 5 e 6 buscou-se fazer um levantamento dos serviços mais avaliados e dos serviços menos avaliados pelos conselheiros dentro de cada

órgão. Os resultados obtidos a partir das respostas estão ilustrados nos Gráficos 3 e 4. Os dados foram disponibilizados em ordem decrescente para os serviços com o maior número de avaliações e em ordem crescente para os serviços com o menor número de avaliações. O modelo escolhido para a disponibilização dos dados permite que o mesmo serviço possa ser avaliado, mas não necessariamente o foi, nas duas vertentes: em um primeiro momento como um dos mais avaliados por determinado órgão e em um segundo momento como um dos menos avaliados por um outro órgão. Permite ainda que determinado serviço elencado como menos avaliado tenha recebido mais avaliações do que um serviço elencado como mais avaliado. Este fenômeno se justifica pelo fato de cada órgão ter indicado, individualmente, os 3 serviços mais avaliados e os 3 serviços menos avaliados, a partir dos seguintes questionamentos:

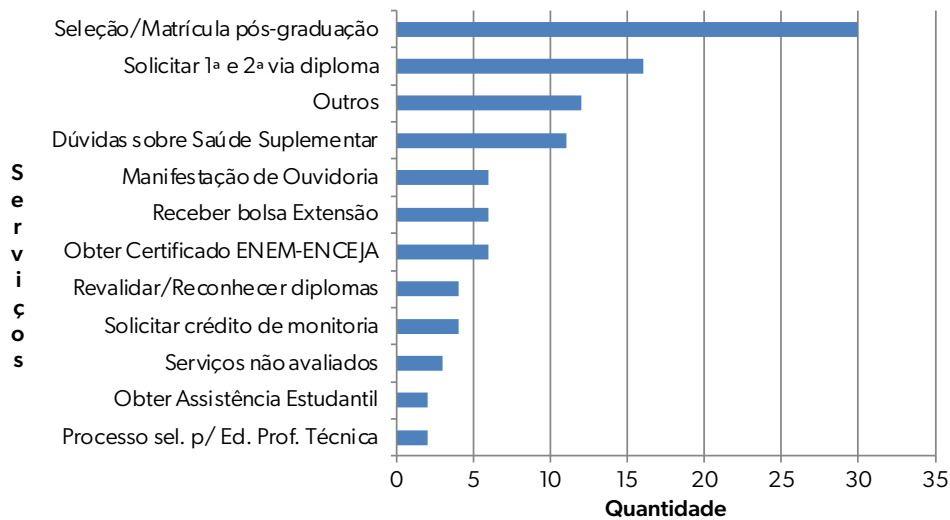
- Cite os 3 serviços mais avaliados pelos conselheiros, bem como a quantidade de avaliações para cada um deles.
- Cite os 3 serviços menos avaliados pelos conselheiros, bem como a quantidade de avaliações para cada um deles.

GRÁFICO 3 • SERVIÇOS MAIS AVALIADOS



Fonte: O autor (2022)

GRÁFICO 4 • SERVIÇOS MENOS AVALIADOS



Fonte: O autor (2022)

Os respondentes foram questionados sobre os resultados gerados para o cidadão, para o órgão e para ambos a partir da implementação do Conselho de Usuários. A Tabela 3 apresenta todas as informações fornecidas. O número de respondentes não foi muito elevado, mas as respostas são relevantes.

TABELA 3 • RESULTADOS GERADOS A PARTIR DA AVALIAÇÃO

Para o Cidadão	Colaboração contínua para melhoria dos serviços prestados
	Contribuição para receber um bom atendimento
	Participação social efetiva e contribuição para a melhoria dos serviços
	Sistematização e publicização dos dados
	Ser ouvido pelo órgão
	Avaliação da efetividade de serviços e políticas públicas sob a perspectiva do usuário
	Participar do aprimoramento dos serviços, ter a opinião considerada para possíveis melhorias.
Para o órgão	Obtém respostas mensuráveis para mitigar os possíveis erros
	Conhecer a opinião do usuário dos serviços prestados
	Possibilidades de os gestores melhorarem os serviços prestados
	Se a expectativa do usuário foi ou não atendida
	Oportunidade de melhoria após a percepção dos conselheiros
	Incentivo ao engajamento dos conselheiros
	Resultados encaminhados para os gestores
	A produção de relatório com os resultados obtidos pela consulta
	Pré-requisito modificado para dar mais celeridade ao processo
	Proposição de recomendações de ouvidoria e subsídio ao planejamento de políticas e serviços
	Insumos para aprimorar a qualidade das inf. disponibilizadas, ampliar a divulgação de dados
Observações repassadas ao setor responsável pelo serviço para buscarem melhorias.	
Para Ambos	Espera-se um feedback e melhoria dos serviços prestados
	Possível melhoria dos serviços
	Construir ferramentas para ampliação da participação dos conselheiros
	Espera-se melhorias nos processos
	Produção de relatórios e indicativos da qualidade dos serviços pela visão do cidadão
	Participação no aprimoramento dos serviços e insumos para este aprimoramento.

Fonte: O autor (2022)

E por fim, os respondentes finalizaram a valerosa contribuição à pesquisa respondendo à seguinte questão:

Qual (quais) foi (foram) o(s) principal(ais) desafio(s) encontrado(s) pelo seu órgão na implementação do Conselho de Usuários dos Serviços Públicos?

Foram-lhes apresentadas as seguintes opções de resposta:

- () Não encontramos nenhum desafio;
- () Desafios relacionados às questões técnicas;
- () Falta de apoio da alta administração do órgão;
- () Falta de recursos humanos na Unidade de Ouvidoria;
- () Carta de Serviços do órgão desatualizada;
- () Dificuldade no mapeamento dos serviços a serem avaliados;
- () Falta de interesse dos cidadãos em se voluntariar como conselheiros;
- () Outros desafios. Especificar.

A partir deste questionamento, alcançou-se um resultado de 117 respostas. Dentre as opções disponíveis, merecem destaque o número de respondentes que apontaram como o principal desafio na implementação do Conselho de Usuários, a falta de interesse dos cidadãos em se voluntariar como conselheiros, com 29 indicações e a falta de recursos humanos na Unidade de Ouvidoria (28), além da

Carta de Serviços do órgão desatualizada, com 19 indicações. Também é importante ressaltar que nenhum dos respondentes apontou não ter encontrado nenhuma dificuldade durante a implementação do Conselho de Usuários. No total foram apontados 25 diferentes desafios, conforme demonstrados na tabela a seguir:

TABELA 4 • PRINCIPAIS DESAFIOS ENCONTRADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO DE USUÁRIOS

PRINCIPAIS DESAFIOS ENCONTRADOS	Q	%
Falta de interesse dos cidadãos em se voluntariar como conselheiros	29	24,79
Falta de recursos humanos na Unidade de Ouvidoria	28	23,93
Carta de Serviços do órgão desatualizada	19	16,24
Desafios relacionados às questões técnicas	11	9,4
Dificuldade no mapeamento dos serviços a serem avaliados	10	8,55
Falta de apoio da alta administração do órgão	2	1,71
Sociedade melhor compreender seu papel de participação/fiscalização dos serviços ofertados	1	0,85
As universidades já possuem outros conselhos internos	1	0,85
Definir os serviços da Carta de Serviços que deveriam constar na plataforma Gov.br	1	0,85
Desafios relacionados às questões técnicas (cadastro pelo usuário desestimula novas adesões)	1	0,85
Dificuldade com a plataforma	1	0,85
falta de compreensão e a maturidade na qualidade dos serviços ofertados	1	0,85
As questões não são pensadas com o olhar inst. das universidades, suas realidades e autonomia	1	0,85
Requisitos solicitados no servicos.gov diferentes dos da Lei 13.460/2017, deveriam ser iguais	1	0,85
Baixa adesão, desconhecimento do perfil do Conselho inviabiliza realização de inf. estatísticas	1	0,85
Dificuldades por parte dos usuários em realizar o cadastro único Gov.br	1	0,85
No momento prejudicado pelo período de defeso eleitoral	1	0,85
Ouvidoria com poucos servidores e o excesso de trabalho impedem a priorização da pauta.	1	0,85
É um trabalho a longo prazo e depende de mudanças comportamentais dos futuros conselheiros	1	0,85
Não foi possível garantir um bom desempenho do Conselho, frente às outras demandas	1	0,85
Instabilidade do sistema e suas características pouco intuitivas	1	0,85
Falta de colaboração das unidades para atualização da Carta de Serviços	1	0,85
As mudanças implementadas pelo Ofício Interministerial nº 3	1	0,85
Falta de estruturas dimensionadas adequadamente	1	0,85
Não encontramos nenhum desafio	0	0
TOTAL DE RESPOSTAS	117	100

Fonte: O autor (2022)

Merece destaque, de forma positiva, a quantidade de órgãos que apresentaram respostas a esta indagação: 56 órgãos, aproximadamente 53% dos respondentes. Vale destacar ainda que as respostas foram fornecidas tanto por órgãos que conseguiram implementar o Conselho de Usuários, quanto por aqueles que fracassaram na tentativa da implementação. Percebe-se que mesmo com as dificuldades apontadas, o grau de comprometimento dos respondentes foi muito elevado, não só em resposta a este questionamento, mas ao questionário como um todo, com relação ao prazo e também à qualidade das respostas.

3. CONCLUSÃO

Verifica-se, a partir dos resultados obtidos junto aos órgãos avaliados, que a implementação do Conselho de Usuários, embora seja uma exigência legal e uma valiosa ferramenta de participação social, tem encontrado uma árdua resistência para ser colocado em prática.

Os desafios partem de uma questão estrutural, a partir de uma dificuldade em definir claramente os serviços prestados pelos órgãos, falta de atualização constante à Carta de Serviços, perpassando pela capacidade operacional dos órgãos e, constata-se um elemento externo aos órgãos, ainda mais desafiador: a falta de interesse dos cidadãos, primeiramente em voluntariar-se como conselheiros e depois em participar das avaliações disponibilizadas.

Percebe-se uma certa dificuldade em definir os serviços que devem constar da Carta de Serviços e que devem ser disponibilizados para avaliação por parte do Conselho de Usuários e, muitas vezes, há uma dificuldade até mesmo em definir o público externo de um determinado órgão.

Um exemplo claro pode ser observado nas instituições de ensino, onde os discentes, de acordo com orientações advindas do Documento Orien-

tador para o Cadastro de Serviços no Portal Gov.br, para instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e Instituições Federais de Educação Superior, são considerados como público interno. Mas não seriam eles aptos a avaliar os serviços relacionados à participação em processos seletivos para ingresso na graduação e na pós-graduação, na matrícula e também para os serviços de emissão de certificados?

Muitos deles concluem a graduação e a pós-graduação em uma mesma Instituição de Ensino Superior. Os serviços de processos seletivos e de matrículas, por exemplo, serem avaliados apenas pelos que tentaram e não conseguiram ingressar não tendem a uma avaliação predominantemente negativa?

Este estudo sugere ao Ministério da Economia e à Controladoria Geral da União que o usuário seja definido como público interno ou externo no exato momento em que ele se utilizar do serviço, tendo em vista as peculiaridades dos usuários dos serviços prestados pelas Instituições de Ensino Superior.

Este é apenas um exemplo de um desafio interno, mas poderíamos também fazer o seguinte questionamento: qual é o incentivo para o cidadão participar efetivamente do Conselho de Usuários? Quais são os benefícios já comprovados? Certamente eles existem, mas, possivelmente não são de amplo conhecimento dos usuários.

Os possíveis incentivos e benefícios deveriam ser amplamente divulgados pelos idealizadores do projeto. O interesse do usuário em participar dos conselhos pode surgir a partir do conhecimento de práticas que trouxeram resultados satisfatórios.

A partir desses questionamentos verifica-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido e este caminho pode ser mais bem pavimentado com a união dos diversos atores que compõem este processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BRASIL. Conselho de Usuários. Disponível em: <https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio>. Acesso em 26 de ago. de 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). (Constituição da República Federativa do Brasil)
- BRASIL. Decreto Lei nº 8.936/16 (Plataforma de Cidadania Digital).
- BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 (Simplificação de Serviços Públicos).
- BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018 (Proteção e Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos)
- BRASIL. Decreto nº 10.228/2020 (Instituição dos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos).
- BRASIL. Instrução Normativa nº 05, de 18 de junho de 2018 (Orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal).
- BRASIL. Instrução Normativa OGU nº 1, de 5 de novembro de 2014 (Atuação integrada e sistêmica das Ouvidorias).
- BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Proteção e Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos).
- BRASIL. Ouvidorias.gov. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica/referencial-teorico>. Acesso em 26 de ago. de 2022.
- BRASIL. Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021 (Norma geral do SisOuv).
- BRASIL. Portaria SGD/ME nº 548, de 24 de janeiro de 2022 (Secretaria de Governo Digital).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 ed., São Paulo: Atlas, 2014.
- MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34 ed., São Paulo: Malheiros, 2008
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.