

A implementação da plataforma virtual Conselho de Usuários pelas ouvidorias públicas das unidades federais de ensino superior do estado do Rio de Janeiro

Cristina Correia da Silva Lomba¹

Resumo: O presente artigo discorre sobre o papel estratégico das Ouvidorias Públicas Federais das Instituições de Ensino Superior localizadas no estado do Rio de Janeiro na implementação da plataforma Conselho de Usuários, canal de participação do cidadão na gestão por meio de avaliações periódicas dos serviços públicos. Por meio de estudo exploratório de abordagem quantitativa, analisou-se a atuação de quatro ouvidorias - a da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, da Universidade Federal Fluminense (UFF), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) - quanto à efetiva implementação da plataforma do Conselho. Para tanto, utilizou-se como base de dados informações das ouvidorias obtidas por meio de consulta a própria plataforma Conselho de Usuários, ao Relatório Anual das Ouvidorias relativo ao exercício de 2021 e a base de dados da Controladoria Geral da União (CGU).

Palavras-chave: Ouvidorias; Avaliação de Serviços Públicos; Conselho de Usuários.

1. Pós-Graduada em Ouvidoria Pública pela Instituição de Ensino Verbo Jurídico, Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Atual Superintendente Adjunta da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9403998818476130>

O Conselho de Usuários se constitui em uma forma de participação dos cidadãos no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos cuja obrigatoriedade foi estabelecida pela Lei nº 13.460/2017 (Brasil, 2017).

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Conselho de Usuários foi instituído pelo Decreto nº 10.228/2020, que estabeleceu a atuação das unidades de Ouvidorias e previu a disponibilização de sistema eletrônico pela Controladoria Geral da União – CGU. O papel das Ouvidorias se consolidou como órgão essencial na implementação dos conselhos, o que envolve a mobilização de conselheiros e a disponibilização das pesquisas de avaliação de serviços públicos prestados pelo órgão, além da necessária articulação entre o resultado das pesquisas e os gestores de serviços tendo em vista sua atribuição de “responsável pela supervisão da execução do serviço público a ser avaliado” (Brasil, 2020).

Nesse sentido, o presente artigo pretende, a partir de estudo descritivo exploratório e de abordagem quantitativa, levantar a atuação das Ouvidorias Públicas ligadas às Unidades da Educação localizadas no Estado do Rio de Janeiro, quais sejam: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, Universidade Federal Fluminense - UFF, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, quanto à efetiva implementação da plataforma inserida em seus escopos de trabalho. Para tanto, utilizou-se informações das quatro unidades citadas obtidas através de consulta a própria plataforma Conselho de Usuários, ao Relatório Anual das Ouvidorias relativo ao exercício de 2021 e a base de dados da Controladoria Geral da União (CGU).

DESENVOLVIMENTO

1. Breve histórico sobre a avaliação dos serviços públicos no Brasil no Poder Executivo Federal e o papel da Ouvidoria Pública

A administração pública brasileira vem, há algum tempo, buscando melhorar a qualidade dos serviços públicos, a partir do desenvolvimento de metodologias e ferramentas que auxiliem o gestor a atender, da melhor forma possível, às demandas dos cidadãos.

O movimento pela qualidade e produtividade no Brasil ocorreu a partir da década de 70. Em 1986, é lançado o Programa da Qualidade e Produtividade – ProQP, com o objetivo de melhorar a qualidade e aumentar a produtividade dos produtos e serviços. Em 1990, tal programa foi substituído pelo Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP, que recebeu um subprograma de Qualidade e Produtividade na Administração Pública, que focou na disseminação entre os servidores públicos do uso das ferramentas da qualidade para a análise e melhoria de processos (Schimdt, Melo, Silveira e Beltrame, 2013).

Em 1995, foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, que definia objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Dentre elas, está a reorganização das estruturas administrativas com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público. De acordo com o PDRAE (2015):

A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

O principal instrumento de aplicação do PDRAE foi o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP, que introduziu no setor público mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial, sendo um de seus objetivos específicos “conceber mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública” (Brasil, 1997).

A Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, veio consolidar a busca pela melhoria na qualidade do serviço público e sua necessária avaliação ao estabelecer em seu artigo 37 que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, mora-

lidade, publicidade e eficiência (...)

§ 3º 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; (...)

Em 1999, o programa de qualidade passou a se chamar Programa de Qualidade no Serviço Público – PQSP, com foco externo e baseado na satisfação do cidadão e tendo como principal estratégia a qualidade dos serviços (Silva e Silva).

O PQSP foi reestruturado pelo Decreto nº 5.378, de 23.02.2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), com a finalidade de “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”. Dentre os seus objetivos estavam a promoção da eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública e a promoção da gestão democrática, participativa, transparente e ética (Brasil, 2005). Para a consecução desses objetivos, havia a previsão, conforme art. 3º, de:

I - mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização;

II - apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas;

III - orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e

IV - desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal.

O GesPública foi uma das primeiras iniciativas para a avaliação dos serviços públicos brasileiros, sendo revogado em 2017 por meio do Decreto nº

9.094/2017. Atualmente, a obrigação legal e formal da avaliação dos serviços públicos está prevista em diversos normativos vigentes como na Lei nº 13.460/2017 que prevê a avaliação dos serviços prestados deverá considerar a satisfação do usuário e a qualidade do atendimento (Pedrosa e Menezes, 2019).

A edição da Lei nº 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, veio regulamentar o dispositivo constitucional previsto no inciso I do § 3º do artigo 37, citado acima, estabelecendo normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Sobre as ouvidorias, em seu artigo 13, definiu suas atribuições precípuas, dentre elas: “promover a participação do usuário na administração pública”. E em seu artigo 18, instituiu 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” (Brasil, 2017).

O Decreto nº 9.492/2018 regulamentou a citada Lei e criou o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – SisOuv, composto pela CGU, por meio da Ouvidoria-Geral da União da União - OGU, como órgão central e pelas demais ouvidorias dos órgãos e das entidades da administração pública federal, como órgãos setoriais. Estas últimas estão sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica da CGU. (Brasil, 2018).

Por fim, o Conselho de Usuários, como mecanismo de avaliação dos serviços públicos e a responsabilidade pela sua implementação pelas Ouvidorias, veio a ser regulamentado no Decreto nº 10.228/2020 (Brasil, 2020). Sua importância foi enfatizada por Ávila (2020):

o Decreto 10.228/2020 é mais uma componente no robusto conjunto normativo que o Brasil vem desenvolvendo no âmbito da desburocratização administrativa e simplificação de serviços ao usuário, que tem às Leis 13460/2017 – Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – e a Lei 13726/2018 – Racionalização Administrativa e Simplificação – como a “espinha dorsal” deste sistema de racionalização e simplificação administrativa, participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários do serviço público.

2. A implementação dos Conselhos de Usuários no Poder Executivo Federal como mecanismo de avaliação dos serviços públicos

O Decreto estabeleceu a criação de um ou mais conselhos de usuários sem extrapolar a quantidade de serviços públicos previstos na Carta de Serviços² de cada órgão, as competências do conselho, dentre elas o acompanhamento e avaliação da qualidade e da efetividade na prestação do serviço, a atuação das unidades de ouvidoria e a disponibilização pela CGU de sistema eletrônico para o exercício das atribuições dos conselheiros (Brasil, 2020).

Nesse contexto, a plataforma virtual foi disponibilizada em agosto de 2020, estabelecendo-se dessa forma um instrumento para a mensuração da qualidade dos serviços. Segundo Pedrosa e Menezes (2019, p. 9):

Uma parte importante do processo de melhoria na prestação de serviços públicos aos cidadãos é a avaliação da qualidade dos serviços prestados, sejam eles digitalizados ou não. Nesse contexto, o desafio é desenvolver instrumentos que possam auxiliar nessa avaliação de qualidade, produzindo dados, os mais fidedignos possíveis, para que os órgãos prestadores desses serviços possam aprimorá-los de acordo com o interesse do cidadão.

Para auxiliar a uso da plataforma pelos agentes de ouvidoria, a CGU elaborou Guia Metodológico de Avaliação de Serviços Públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos e definiu 5 passos para que a ouvidoria possa alcançar o seu papel como importante engrenagem deste processo: 1) Revisar a Carta de Serviços que tem por função atualizar as informações dos serviços existentes e sua completude; 2) Engajar conselheiros de forma periódica, além de

2. De acordo com a Lei nº 13.460/2017, a Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, devendo trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados.

esforços para a sua necessária retenção ao longo do tempo; 3) Entender a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviços, sendo papel do Conselho testar qual das opções adotadas pelo gestor na formulação de um serviço foi a que mais se aproxima da expectativa do usuário; 4) Criar consultas e pesquisas que permitam a coleta de dados de forma estruturada; 5) Apresentar resultados ao gestor a partir da própria plataforma que gera instrumentos para consolidação e análise de dados (Brasil, 2021).

Ainda no cumprimento de suas atribuições como órgão central do SisOuv, a CGU emitiu Portaria nº 581/2021, de 09.03.2021, contendo orientações para o exercício das competências das Unidades do referido Sistema quanto às atividades relacionadas ao Conselho de Usuários, dentre elas, a condução dos processos de chamamento público públicos periódicos de conselheiros voluntários, ao menos uma vez ao ano; execução de ações de mobilização e de interlocução com conselheiros; desenvolvimento de enquetes e pesquisas para subsidiar a sua atuação, coleta sistematizada de informações acerca da qualidade de todos os serviços prestados no órgão ou entidade com periodicidade mínima quadrienal, e a consolidação dos dados por eles coletados (Brasil, 2021).

Observa-se que os 5 passos representam etapas de um processo e que o sucesso de um depende do quanto bem trabalhado o seu anterior se encontra.

3. O funcionamento da plataforma virtual do Conselho de Usuários nas Unidades Federais de Ensino Superior situadas no Estado do Rio de Janeiro.

De modo a verificar a implementação da plataforma Conselho de Usuários, buscou-se informações sobre os serviços prestados e a quantidade de conselheiros inscritos nas quatro Unidades Federais de Ensino Superior localizadas no Estado do Rio de Janeiro, tendo sido selecionados apenas os serviços em comum para fins de comparação. A Tabela 1 apresenta os serviços prestados e a quantidade de conselheiros inscritos.

TABELA 1 • SERVIÇOS PRESTADOS E QUANTIDADE DE CONSELHEIROS INSCRITOS

| SERVIÇO | QUANTIDADE DE CONSELHEIROS | | | |
|---|----------------------------|-----|--------|-------|
| | UFRJ | UFF | UNIRIO | UFRRJ |
| Matricular-se em curso de graduação | 12 | 20 | 5 | 9 |
| Obter assistência estudantil | 13 | 20 | 5 | 9 |
| Participar de processo seletivo para curso de graduação | 12 | 27 | 6 | 9 |
| Receber bolsa de extensão | 12 | 20 | 5 | 9 |
| Receber bolsa de pesquisa | 12 | 29 | 5 | 9 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela CGU. Data base: 27.05.2022

Em termos de consultas realizadas, apenas a UFF as elaborou. A Tabela 2 demonstra a quantidade de respostas recebidas por enquete:

TABELA 2 • QUANTIDADE DE RESPOSTAS OBTIDAS POR ENQUETE

| SERVIÇO | DESCRIÇÃO DA ENQUETE | QUANTIDADE DE RESPOSTAS |
|-------------------------------------|--|-------------------------|
| Matricular-se em curso de graduação | Avaliação para obter subsídios para a melhoria dos serviços oferecidos aos usuários. | 1 |
| Receber bolsa de extensão | Avaliar as informações disponibilizadas para acesso à Bolsas de Extensão | 1 |
| Receber bolsa de pesquisa | Avaliar as informações sobre o acesso a Bolsas de Pesquisa, para subsidiar a melhoria do serviço | 1 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela CGU. Data base: 28.04.2022

Considerando o baixo número de conselheiros inscritos, a ausência de formulação de enquetes e a mínima quantidade de respondentes, procurou-se identificar eventuais avaliações realizadas pelas ouvidorias constantes em seus Relatórios Anuais de 2021 para os temas Carta de Serviços e Conselho de Usuários. O Quadro 1 apresenta as informações obtidas nos Relatórios Anuais de 2021 das Ouvidorias:

QUADRO 1 • INFORMAÇÕES DOS RELATÓRIOS ANUAIS DAS OUVIDORIAS - 2021

| UNIDADES DE OUVIDORIA | CARTA DE SERVIÇOS | CONSELHO DE USUÁRIOS |
|-----------------------|--|---|
| UFRJ | Apresenta duas recomendações para a melhoria da carta de serviços em duas Unidades da Universidade. Para o exercício de 2022, prevê a necessidade de ampliação do conteúdo da Carta de Serviços ao Usuário da UFRJ. | Não há informação |
| UFF | Não há informação | Informa sobre a quantidade de conselheiros inscritos e a elaboração de enquetes na plataforma com baixa participação. |
| UNIRIO | Há previsão de revisão e possível alteração do conteúdo da Carta de Serviços no exercício de 2022. | Não há informação |
| UFRRJ | Informa que a carta de serviços é atualizada semestralmente | Para o exercício de 2022, há previsão de atividades de treinamento sobre as funcionalidades da Plataforma. |

Fonte: RELATÓRIO ANUAL, 2021

Observou-se a necessidade de aprimoramentos na Carta de Serviços no sentido de ampliá-la e mantê-la sempre atualizada. Uma boa prática é a implantação de uma rotina de atualização a exemplo da informada pela UFRRJ o que garante a revisão periódica de seu conteúdo. Nesse sentido, o Guia Metodológico de Avaliação de Serviços Públicos orienta que manter a carta de serviços atualizada é de fundamental importância no processo de implementação do Conselho de Usuários haja vista que é imprescindível o mapeamento adequado dos serviços para sua avaliação (Brasil, 2021).

Sobre o Conselho de Usuários, apenas a UFF informa sobre a realização de enquetes com baixa participação e a UFRRJ sobre a necessidade de treinamento, demonstrando que sua efetiva implementação ainda se encontra em fase inicial na maior parte das unidades avaliadas. O desafio que aqui se apresenta é o engajamento dos conselheiros, incluindo, não somente sua inscrição, mas sim sua efetiva participação. Para estimular o engajamento, o Guia Metodológico de Avaliação de Serviços Públicos orienta a elaboração de um Plano de Engajamento de Conselheiros com a definição de três aspectos: 1) Conhecer o perfil dos usuários dos serviços; 2) Enviar mensagens claras sobre como o conselho pode ajudar na melhoria da gestão e 3) Conhecer como e onde os serviços são prestados a fim de direcionar os veículos de comunicação (Brasil 2021).

Sem uma revisão crítica dos serviços oferecidos, é possível que não se consiga uma mobilização adequada de conselheiros (Brasil 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ouvidorias públicas federais se consolidam como principais responsáveis na articulação à adequada implementação dos conselhos no que tange a atividade de avaliação de serviços públicos, posto que todo o processo deve ser conduzido pelas próprias ouvidorias.

Em que pese o tema ser novo, vários avanços são perceptíveis como a existência de normativos, orientações e a disponibilização da plataforma virtual pela CGU, que vem cumprindo o seu papel como órgão central do SisOuv, responsável pela orientação normativa, supervisão técnica e monitoramento das atividades das unidades setoriais.

Por outro lado, especificamente diante dos dados das ouvidorias públicas federais das instituições de ensino superior localizadas no Estado do Rio de Janeiro, ainda se percebe a necessidade de ampliar/revisar a carta de serviços, bem como de fomentar a participação da sociedade como conselheiros, sendo ambas as atividades pertencentes ao escopo de atuação das ouvidorias, além de serem os primeiros passos na efetiva implementação da plataforma. Apesar do aparente longo prazo estabelecido na Portaria nº 581/2021 para a coleta de informações acerca da qualidade de todos os serviços prestados, é necessário envidar esforços nessas duas etapas iniciais. Sem isso, corre-se o risco que o Conselho de Usuários não alcance o seu objetivo de contribuir na melhoria da gestão pública.

Nessa perspectiva, há ainda um caminho a ser percorrido pelas ouvidorias para que a ferramenta Conselho de Usuários se transforme no potente instrumento de avaliação dos serviços públicos e consequente auxílio na melhoria da gestão. Os desafios atuais se concentram na construção/manutenção de uma carta de serviços com informações atualizadas e claras e no engajamento da sociedade para compor o cargo de conselheiros.

REFERÊNCIAS:

AVILA, Thiago. **“Habemus” Conselhos de Usuários de Serviços Públicos no Governo Federal – Decreto 10.228/2020**. 2020. Disponível em: <http://governosabertos.com.br/sitev2/habemus-conselhos-de-usuarios-de-servicos-publicos-no-governo-federal-decreto-10-228-2020/>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia Metodológico de Avaliação de Serviços Públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos**. 2021. Disponível em: Conselho de Usuários de Serviços Públicos — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em 28 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria n.º 581 de 09 mar. de 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-no-581-consolidada-v2.pdf>. Acesso em 05 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018

BRASIL, Decreto nº 10.228 de 05 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em 03 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; c. 4). Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf>. Acesso em 03 out. 2022

PEDROSA, Glauco Vitor; MENEZES, Vítor Gomes. **Pesquisa e modelo de avaliação da gestão da qualidade dos serviços públicos federais: relatório técnico**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade UnB Gama, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35176>. Acesso em 02 jun. 2022

RELATORIO ANUAL. **UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.ouvidoria.ufrj.br/index.php/relatorios-29>. 2021. Acesso em 15 set. 2022.

RELATORIO ANUAL. **UFF - Universidade Federal Fluminense**. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=ouvidoria/relatorios>. 2021. Acesso em 15 set. 2022.

RELATORIO ANUAL. **UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.unirio.br/conselhossuperiores/ouvidoria/relatorios>. 2021. Acesso em 15 set. 2022.

RELATORIO ANUAL. **UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://portal.ufrj.br/ouvidoria/relatorios/>. 2021. Acesso em 15 set. 2022.

SCHMIDT, Alberto Souza; MELO, Pedro Antônio de; SILVEIRA, Elisabeth F. Gomes da; BELTRAME, Thiago F. **Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade: O caso do GesPública**. Disponível em: 2013_40_8319.pdf (convibra.org). Acesso em 06 jun. 2022.

SILVA, Priscila Marinho; SILVA, Ricardo Francisco. **O Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e as Ferramentas de Inovação Aplicáveis para Melhoria na Prestação de Serviços em Saúde**. Disponível em: artigo_pdfBirnG27.08.2021_17.30.56.pdf (convibra.org). Acesso em 06 jun. 2022.