

Avaliação como instrumento efetivo de Gestão: A experiência na avaliação dos serviços pelos Conselhos de Usuários

Marleni Maria Silva¹

Resumo: A proposta deste artigo é apresentar elementos de reflexão sobre o alcance da avaliação dos serviços públicos como um efetivo instrumento de gestão e como forma de viabilizar meios de interlocução entre o governo e os usuários e, conseqüentemente, proporcionar a entrega de serviços que promovam valor sólido para a sociedade. O ponto de partida deu-se por uma breve análise transversal sobre o conceito de eficiência, não só como um princípio constitucional, mas também como um “dever” imperativo da boa administração pública. Em seguida, buscou-se estabelecer relação entre as significações de eficiência e o recente debate sobre a governança estatal, a qual tem contribuído na busca de soluções para as demandas sociais por meio da geração de impactos positivos fundamentados no atendimento do efetivo interesse social. Por fim, o texto demonstra os resultados do estudo de caso realizado sobre o processo de avaliação dos serviços do Incra e procura ponderar até que ponto o atual modelo avaliativo, por meio dos conselhos de usuários, é capaz de gerar resultados efetivos para subsidiar a atuação do gestor público em termos do que seria o seu propósito estratégico: a entrega de valor para a sociedade em forma de serviços de qualidade, de maneira eficiente e eficaz.

Palavras chaves: Administração Pública; Eficiência; Serviços Públicos; Avaliação de serviços.

1. Pós-Graduada em Ouvidoria Pública pela Instituição de Ensino Verbo Jurídico e Graduada em Administração com Habilitação em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa-MG (UFV). É servidora do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra desde 2006, onde ocupa a função de Ouvidora-Substituta. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2990954089167889>

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem, historicamente, passado por grandes mudanças de paradigmas. Apesar de ainda trazer certos resquícios de modelos antigos, são inegáveis a evolução e a modernização da gestão pública a partir da implementação do modelo gerencial. Existem muitas críticas a esse modelo, mas o objetivo do presente trabalho não passa por essa abordagem. Antes, porém, pretende-se acompanhar os avanços que a administração gerencial trouxe para a relação do governo com os cidadãos, passeando pela busca da eficiência administrativa e os seus reflexos sobre a busca pela oferta de serviços públicos de qualidade aos seus usuários.

A modernização do aparelho estatal tem relação direta com a implementação de um modelo de governança, o qual não tem pretensão de suceder as práticas gerenciais, mas trazer novas abordagens para a gestão pública, institucionalizando *mecanismos de liderança, estratégias e controles, de modo a pôr em prática ferramentas de avaliação, direção e monitoramento da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*². Na perspectiva do paradigma da governança, não basta apenas a eficiência e a qualidade na prestação de serviços, é preciso, também, gerar valor público, *gerar impactos positivos, fundamentados no atendimento do efetivo interesse público*³.

A gestão eficiente de recursos no fornecimento de serviços públicos deve ser orientada por escolhas dos cidadãos, levando-se em conta o que eles identificam como valor. Dessa conjuntura surge a necessidade de avaliar. De conhecer a dimensão do valor entregue aos cidadãos. Para isso, é preciso estabelecer meios de criar uma interação entre o governo e os usuários dos serviços públicos e identificar como eles percebem o valor desses serviços, para, só então, trabalhar na elaboração de novas políticas ou na melhoria da gestão daquelas já existentes com base nesse valor percebido. Para esse fim, os governos devem criar condições para estabelecer o engajamento e o diálogo contínuos com

a comunidade. Foi nessa perspectiva que a Lei nº 13.460 (2017) instituiu a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos por meio de conselhos de usuários.

Diante do cenário apresentado, o presente artigo pretende refletir sobre a avaliação dos serviços públicos no âmbito do governo federal. Tal reflexão se dá em torno do seguinte questionamento: em que medida os conselhos de usuários poderão contribuir, de forma efetiva, na avaliação e na melhoria dos serviços públicos? A pretensão não é trazer certezas. Mas, proporcionar a oportunidade de fazermos ponderações acerca da potencialidade dos conselhos de usuários para produzirem elementos efetivos para que os gestores dos serviços possam implementar as melhorias necessárias, de modo a garantir a geração de valor público para a comunidade e os usuários desses serviços.

No primeiro momento, foi demonstrada a metodologia utilizada para a execução da pesquisa e construção do presente documento. Em seguida, fez-se uma abordagem teórica sobre a evolução dos modelos de gestão pública até os momentos atuais, buscando dar enfoque nos conceitos de eficiência, governança e valor público e na perspectiva do Estado em relação ao cidadão. Na sequência, foram apresentados os conceitos de serviços públicos destacando o recente protagonismo dos serviços digitais no cenário da gestão pública brasileira. Seguidamente, fez-se um exame em torno da necessidade de estabelecer mecanismos de interlocução entre o Estado e os usuários dos serviços públicos por meio da avaliação e sobre qual o papel dos conselhos de usuários nesse processo. Prosseguiu-se com a apresentação do estudo de caso acerca da experiência da Ouvidoria do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na avaliação dos seus serviços por meio do conselho de usuários e as conseqüentes discussões a respeito desse estudo. Finalmente, apresentou-se as considerações e conclusões finais com os desfechos sobre a reflexão inicialmente pretendida pela autora.

2. Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, Art. 2º, inciso I

3. Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, Art. 2º, inciso II - **valor público** - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;

1. Metodologia

O objetivo principal do presente artigo é trazer à baila reflexões sobre a questão: em que medida os conselhos de usuários poderão contribuir, de forma efetiva, na avaliação e na melhoria dos serviços públicos? As respostas foram buscadas a partir das análises descritas nos objetivos secundários: a) analisar o perfil e o contexto dos conselheiros; b) examinar o potencial de uso do resultado da consulta realizada pelo conselho de usuários como ferramenta de gestão e melhoria dos serviços públicos.

Como parâmetro para as análises sobre a efetividade da atuação dos conselhos de usuários na avaliação e na melhoria dos serviços públicos utilizou-se da pesquisa qualitativa por meio de investigação bibliográfica que consistiu, essencialmente, no estudo de teses, artigos científicos, publicações jornalísticas e leis sobre o tema correlato. A revisão teórica foi acompanhada de um estudo de caso, que, segundo Godoy (1995), *se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular.*

O estudo de caso em pauta teve como objeto a análise da experiência da Ouvidoria do Incra no tocante a realização da primeira avaliação dos serviços públicos ofertados pelo Incra, por meio do conselho de usuários. Nessa etapa, a principal fonte de pesquisa e coleta de dados se deu por meio do exame do relatório consolidado da referida avaliação, conforme será detalhado adiante, no item 5.2 deste artigo.

2. A evolução da administração pública brasileira

Em uma ligeira abordagem sobre a evolução da administração pública brasileira, destacamos a concepção de Klering *et al* (2010) de que no modelo patrimonialista, vivido pelo Brasil até o ano de 1889, não havia distinções entre o público e o privado, sendo o Estado utilizado como extensão do poder do seu dirigente. Na visão de Flores (2017), o modelo patrimonialista em nenhum momento, tendo em vista suas características, teve por pretensão atender as demandas da sociedade, antes, porém, o interesse estava centralizado em quem detinha o aparelho do Estado, seja o soberano ou um grupo específico

de pessoas. Por volta dos anos 30, surgiu o modelo burocrático que tinha como principal objetivo contrapor-se ao modelo patrimonialista. Na perspectiva de Klering *et al* (2010), esse modelo apresentava algumas disfunções e o controle se transformou na própria razão de ser da administração e, assim, o Estado perdeu a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. Os autores, argumentam que a ineficiência e a autorreferência se tornaram um dos defeitos desse modelo e o Estado era incapaz de voltar-se para o serviço aos seus cidadãos. Flores (2017) acrescenta que em decorrência dessa ineficiência crescia a insatisfação do cidadão, que percebia a incapacidade do Estado em atender suas necessidades e se demonstrava pouco orientado para cuidar das demandas deles.

Adiante, em um contexto de expansão das funções econômicas e sociais do Estado, de amplo desenvolvimento tecnológico e de globalização econômica, surgiu o modelo gerencial, ancorado em conceitos de administração de empresas do mercado (Klering *et al*, 2010). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) foi um importante marco desse modelo gerencial e propôs uma grande reforma estatal orientada, predominantemente, pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Recentemente, tem-se falado no modelo de governança pública. Para Martins e Marini (2014) esse é um conceito que surge como um novo padrão e se distingue tanto do modelo burocrático quanto da proposta da nova gestão pública gerencialista. O Decreto Federal nº 9.203 (2017) dispôs sobre a política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nesse contexto, governança pública compreende “*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*”. O regulamento prevê que a alta administração⁴ dos órgãos e das entidades são responsáveis por implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança observando, minimamente: formas de acom-

4. **Alta administração** - Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente. (Brasil, 2017a)

panhamento de resultados; soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. Tais regramentos coadunam com a perspectiva apresentada por Teixeira e Gomes (2019)

A governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais. Portanto, mensurar o desempenho da administração com o intuito de verificar se ela está atendendo ao seu fim básico está diretamente associado ao mecanismo de controle e governança. (MASSEY; JOHNSTON-MILLER, 2016; BAETA; PEREIRA; MUCCI, 2015; FERRY; ECKERSLEY, 2015; BRASIL, 2014, apud TEIXEIRA e GOMES, 2019).

2.1. A administração pública e a aplicação dos novos conceitos da governança: eficiência e valor público

Os valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos ganharam relevo na pauta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) que trouxe destacado como um dos seus objetivos globais “*umentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.*”⁵ Dessa forma, Alvares (2022) acrescenta a esse pensamento a ideia de que “*para justificar os alicerces da nova feição estatal que se pretendia estabelecer, a eficiência passou a ser erguida como bandeira de todas as ações do Poder Público, tendo sido guindada ao patamar de princípio explícito no texto da Constituição Federal de 1988*”.

Para Melo (2013) citado por Oliveira (2017) o princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo (...) que é o princípio da “*boa administração*”. De maneira complementar, Oliveira (2017) destacou o pensamento de Meirelles sobre o princípio da eficiência como

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não

se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (...) o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração. (MEIRELLES, 1996, p. 90, apud OLIVEIRA, 2017).

Nesse viés, Ribeiro Filho e Valadares (2017) preconizam que as bases da governança surgiram com a incorporação do princípio da eficiência ao rol de princípios explícitos da administração pública brasileira. Outrossim, Saad (2015) também, correlaciona a ideia do valor público como um elemento fundamental à tese sobre a eficiência no desempenho de entes estatais ao afirmar que “*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.*” Blaug et al (2006), apud Lopes (2016) dizem “*que valor público é uma importante inovação conceitual de prestação de serviço público, como foco em um sistema de governança com o cidadão no centro*”. Segundo Saad (2015), o valor público deve ser considerado em duas dimensões, dentre elas destaca-se:

*Na dimensão daquilo que a **sociedade considera como valioso**, que é tida como uma visão de curto/médio prazo, e evidencia uma forma mais participativa de se trabalhar a gestão pública. Isto porque, para identificar o que é percebido pelo público como valor, e trabalhar na elaboração de políticas para endereçá-lo, **os governos devem criar condições para estabelecer o engajamento e o diálogo contínuos com a comunidade.** (grifos da autora)*

Em suma, Cordella e Bonina (2012) apud Lopes (2016) propõem que o valor público traz para o centro das ações governamentais a busca de soluções que garantam a melhor coesão possível com as expectativas dos cidadãos e que ao colocar a criação do valor público no centro dos objetivos do governo, suas ações devem buscar as expectativas coletivas dos cidadãos. Misuraca (2015) apud Lopes (2016) sugeriu que “*gerar valor público para cidadãos, por meio de serviços, depende do nível de qualidade com que eles são entregues em termos de: disponibilidade*

5. Exposição De Motivos Interministerial Nº 49, de 18 de agosto de 1995

do serviço, níveis de satisfação, importância, justiça na oferta e custo.”

3. Serviços públicos

Na concepção de Lima e Pereira (2020), serviço público é, em essência, parte do relacionamento entre o usuário/cidadão e os diversos agentes e unidades de governo. Nessa perspectiva, a prestação de serviços públicos à sociedade é algo constitutivo da ideia de administração pública, embora, naturalmente, se trate de um conceito distinto de política pública, mesmo quando serviços possam fazer parte de estratégias governamentais mais abrangentes. Para esses autores, a prestação do serviço público pode atender aos interesses coletivos ou pode ser algo individualizado, por exemplo, quando cada usuário obtém acesso a uma entrega final após um trâmite previamente estabelecido pela administração. A renomada doutrinadora Di Pietro, citada por Lima e Pereira (2020), considera como serviço público toda atividade material que a lei atribui ao estado, para que exercendo-a diretamente ou por meio de seus delegados, satisfaça necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. Lima e Pereira (2020) trazem para o centro de suas discussões a definição que consta no decreto lei nº 8.936/16: Serviço público é a “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”.

Atualmente a estratégia de governo digital tem demonstrado grande potencial para melhorar a forma como os serviços públicos são prestados. Nessa mesma perspectiva, Fountain (2008) apud Carneiro (2019) ressaltam que

As visões de governo digital devem capturar as melhores práticas da série de abordagens de gestão pública adotadas na reforma de governo, como a gestão baseada em resultados, a colocação do cidadão no epicentro da política pública e social, bem como direcionar a prestação de serviços para criação de valor público.

O Decreto nº 8.638 (2016) instituiu a Política de Governança Digital para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa política tem como propósito pro-

mover a utilização, pelo setor público, de tecnologias da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz. Conforme consta no sítio do Governo Digital⁶, um dos grandes objetivos da Estratégia de Governança Digital é convergir os esforços de infraestruturas, plataformas, sistemas e serviços dos órgãos federais, contribuindo para aumentar a efetividade da geração de benefícios para a sociedade brasileira por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social. Nessa perspectiva, a plataforma GOV.BR, um projeto de unificação dos canais digitais do governo federal, passou a disponibilizar, a partir de agosto de 2022, 4 mil serviços públicos digitais para o cidadão. Conforme informações do Ministério da Economia, esse número representa 84% do total de 4,8 mil serviços que são oferecidos atualmente pelo Governo Federal para a população⁷.

4. A avaliação dos serviços e os conselhos de usuários

Na concepção de Tanaka e Tamaki (2012), avaliar consiste fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um dos seus componentes com o objetivo de ajudar na tomada de decisão. Nesse sentido, o papel da avaliação no processo de gestão é o de fornecer elementos de conhecimento que subsidiem a tomada de decisão, propiciando o aumento da eficiência, eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas pelo serviço ou pela organização. À vista disso, Kunstelj e Vintar (2005) apud Enap (2019) discutem que “a crescente adoção de práticas de governo digital, prevê a construção de instrumentos e ferramentas inovadores que permitam aos gestores avaliar sistematicamente a satisfação do usuário e outros critérios de qualidade de seus serviços.” Na mesma via, a Enap (2019) diz que a construção e implementação de novas estratégias para fornecer serviços públicos requer instrumentos de avaliação aptos para capturar os elementos centrais do que

6. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/governo-digital/pt-br>

7. Ministério da Economia. Disponível: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/gov-br-ja-oferece-quatro-mil-servicos-publicos-digitais-para-o-cidadao> . Acesso em: set. 2022.

os usuários percebem como qualidade, dessa maneira tal percepção constitui-se em importante métrica para a avaliação de serviços: “*avaliar serviços através da perspectiva do usuário é fundamental para medir seu sucesso, identificando pontos deficientes do processo de entrega, bem como construindo e planejando ações para melhorar esses aspectos*”.

Assim, para conhecer a dimensão do valor entregue aos cidadãos (qualidade percebida) é preciso estabelecer meios de criar uma interação entre o governo e os usuários dos serviços públicos. Saad (2015) diz que para identificar o que é percebido pelo público como valor, e trabalhar na elaboração de políticas para endereçá-lo, os governos devem criar condições para estabelecer o engajamento e o diálogo contínuos com a comunidade. Nessa esteira, Moore (2011) apud Martins e Marini (2014) destacou que “*o valor público pode adquirir significações de percepções de satisfação e qualidade, ou seja, o que o público valora e conseqüentemente daria algo em troca*”.

Nesse contexto, em 2017, foi editada a Lei Federal nº 13.460, que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e, também, garante a participação desses usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos por meio de conselhos de usuários. Conforme disposto no sítio gov.br⁸, 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. O único critério para que o cidadão possa se voluntariar para atuar como conselheiro de um órgão/serviço é o uso da conta “Gov.br”⁹ para realizar o login na Plataforma virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Uma pessoa pode voluntariar-se para auxiliar na melhoria de quantos serviços julgar conveniente, em um ou mais órgãos. A forma de atuação dos conselheiros se dará por: a) na resposta a consultas formuladas pelo gestor do serviço e pela ouvidoria e; b) na proposição de ideias, por meio de Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, para

melhoria e aprimoramento dos serviços, as quais poderão ser comentadas e apoiadas pelos demais conselheiros.

Periodicamente, o órgão prestador de serviços deverá enviar consultas acerca dos serviços públicos por ele prestados, por meio de enquetes eletrônicas desenvolvidas e geridas na plataforma virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. O resultado destas enquetes deverá servir de subsídio para a formulação, avaliação e reformulação de serviços públicos.

5. A experiência da Ouvidoria do Incra – Avaliação de serviços pelo conselho de usuários

5.1. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – breve contextualização

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)¹⁰ foi criado pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970. É uma autarquia federal, integrante da administração indireta, cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável. Atualmente o instituto está implantado em todo o território nacional, por meio de 29 superintendências regionais e 49 unidades avançadas. Possui, também, acordos de cooperação técnica e parcerias com estados e municípios, o que garante maior acessibilidade à oferta dos serviços da autarquia. Em termos de execução da política de reforma agrária, atualmente existem 9.432 assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra, os quais abrigam 966.126 famílias em um total de 87.535.596 hectares espalhados de norte a sul do Brasil. No que se refere ao ordenamento fundiário (Governança Fundiária) o Incra atua no gerenciamento e na promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional por meio do cadastro nacional e da certificação de imóveis rurais. Opera, também, na regularização fundiária de áreas públicas federais no meio rural e na regularização de territórios para comunidades remanescentes de quilombos. Para executar suas políticas e cumprir a missão da Autarquia, o Incra possui, atualmente, 35 serviços catalogados

8. Fonte: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conselhos-de-usuarios>. Acesso em set. 2022.

9. A Conta gov.br é um meio de acesso digital do usuário aos serviços públicos digitais. Esta conta garante a identificação de cada cidadão que acessa os serviços digitais, privilegiando a governança e a convergência autoritativa, e finalmente o controle de acesso unificado. Veja mais informações em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/criar-sua-conta-gov-br>

10. Todas as informações sobre o Incra estão disponíveis no: <https://www.gov.br/incra/pt-br>. Acesso em set. 2022.

na Plataforma Gov.br¹¹. Sendo que 28 deles já estão disponíveis para acesso aos cidadãos em formato 100% digital e os demais são acessados de forma presencial nas unidades descentralizadas do Incra, bem como nas instituições que estabeleceram parcerias e acordos com o Instituto.

Em 2017, a Ouvidoria do Incra passou a integrar o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv)¹² na qualidade de ouvidoria setorial, subordinada tecnicamente à Ouvidora-Geral da União – OGU, órgão central do Sistema, integrante da estrutura da Controladoria-Geral da União – CGU.

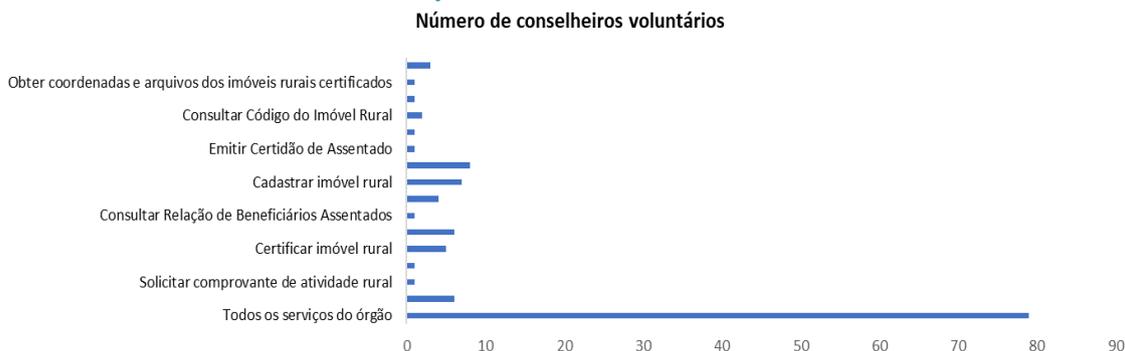
11. É um portal que tem como objetivo reunir em um só lugar todas as informações e serviços do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>

12. O SisOuv é regulamentado pela Portaria CGU n. 581/2021

A Ouvidoria do Incra foi inserida na estrutura regimental no ano de 2020, por meio do Decreto nº 10.252/2020, e está diretamente vinculada ao Gabinete da Presidência da Autarquia. Anterior à sua institucionalização, as atividades atribuídas à Ouvidoria eram exercidas pela assessoria do Gabinete da Presidência.

O conselho de usuários do Incra é composto por 127 conselheiros, sendo que 79 deles se voluntariaram para avaliar todos os serviços do órgão e os demais 48 conselheiros se distribuíram na avaliação de 15 serviços específicos, conforme disposto no gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 • COMPOSIÇÃO ATUAL DO CONSELHO DE USUÁRIOS – INCRA



Fonte: Conselho de Usuários do Incra

5.2. A avaliação realizada pelo conselho de usuários do Incra em 2021

A primeira avaliação dos serviços do Incra, pelo conselho de usuários, conforme determinação legal, foi realizada em 2021. A seguir, destaca-se os principais dados observados a partir dessa experiência, para, em seguida, tecer as reflexões sobre o caso analisado.

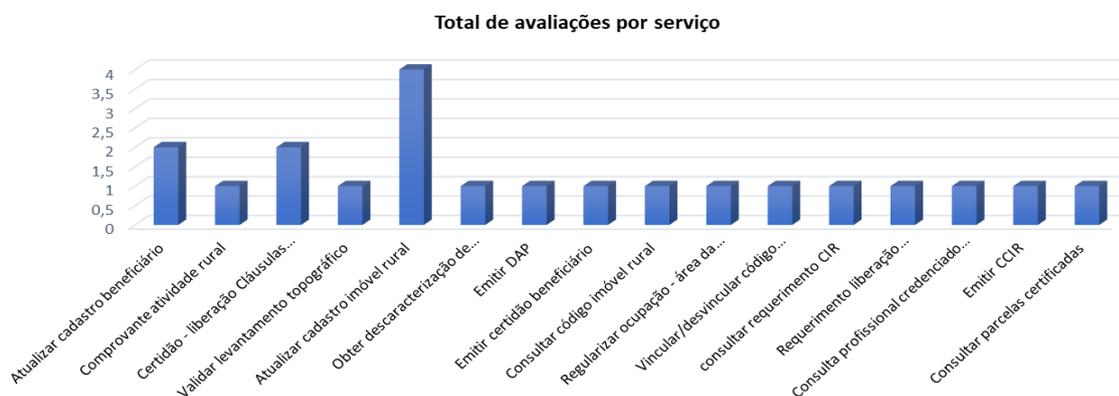
No primeiro momento, a Ouvidoria do Incra promoveu o engajamento dos conselheiros conforme descrito: a) inclusão de convites nas respostas dirigidas aos usuários da plataforma Fala.BR¹³; b) envio de e-mails personalizados para uma amostra de usuários do Fala.BR; c) divulgação de *banners* nas redes sociais e na homepage do Incra; d) publicação

de reportagem relativa ao processo de avaliação dos seus serviços no site oficial do Incra e; e) informações permanentes sobre o Conselho de Usuários no ambiente virtual da Ouvidoria do Incra.

O período de disponibilização da enquete na Plataforma do Conselho de Usuários se deu entre os dias 08 de novembro a 13 de dezembro de 2021. Foram postos 32 serviços para avaliação, dos quais 16 foram efetivamente avaliados. À época, havia 65 conselheiros que se voluntariaram para avaliar os serviços oferecidos pela autarquia. Desses, 57 manifestaram interesse em participar de avaliações de todos os serviços oferecidos pelo Incra e os demais fizeram opção por avaliar serviços específicos. No período de disponibilização da enquete, apenas 21 conselheiros que responderam às questões avaliativas, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

13. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/Selecionar-TipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>

GRÁFICO 2 - NÚMERO DE AVALIAÇÕES POR SERVIÇOS - CONSULTA CONSELHO DE USUÁRIOS DO INCRA



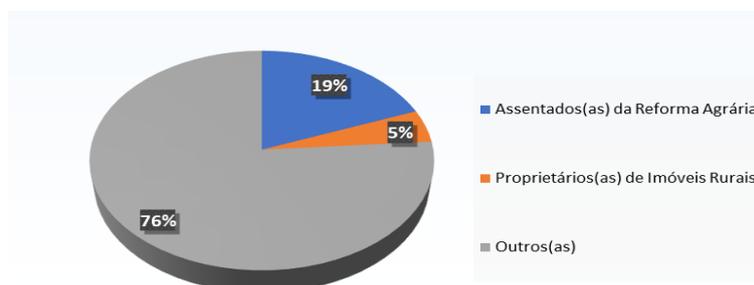
Fonte: Plataforma de Conselho de Usuários CGU, enquete 2488¹⁴

14. Disponível em: <https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/public/enquetes/2488/resultado> Acesso em maio de 2023.

Adotou-se a metodologia descrita a seguir para a elaboração da enquete disponibilizada. A primeira parte da consulta teve como finalidade principal identificar o perfil dos usuários respondentes. O pressuposto dessa etapa foi a existência de dois grandes públicos do Incra que são os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, ou seja, os agricultores assentados em Projetos de

Assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra e os proprietários de imóveis rurais em geral. Todavia, o resultado da consulta demonstrou a existência de um novo perfil de usuários dos serviços do Incra, que na consulta foi caracterizada como “outro(a)”, sendo, possivelmente profissionais que prestam serviços para os grupos descritos anteriormente.

GRÁFICO 3 • PERFIL DOS RESPONDENTES DA CONSULTA

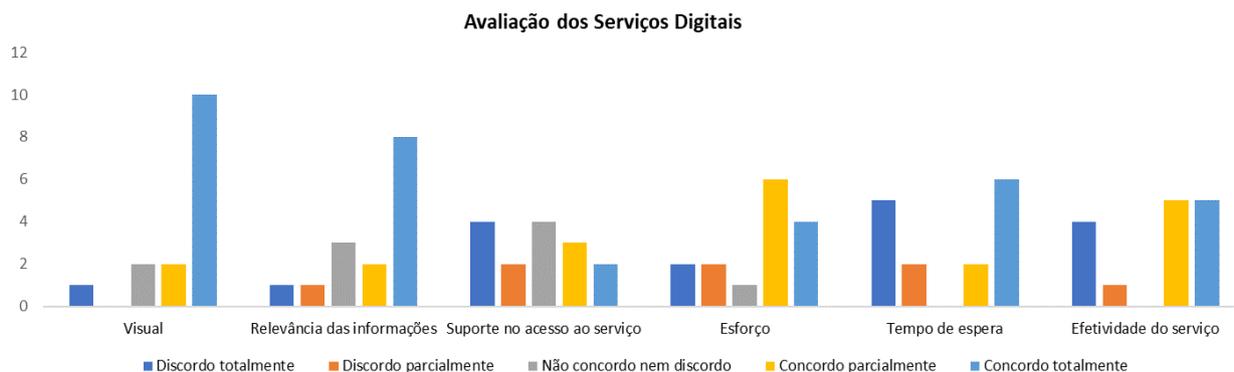


Fonte: Relatório da primeira avaliação do conselho de usuários – Incra

Seguidamente, buscou-se identificar a faixa etária dos respondentes, sendo que eles se identificaram, predominantemente, na faixa entre os 35 e 44 anos. No mesmo grupo, foi identificado que o grau de escolaridade preponderante é o nível de especialização/mestrado/doutorado, seguido por aqueles com ensino médio completo. Após, identificou-se que entre os respondentes a forma predominante

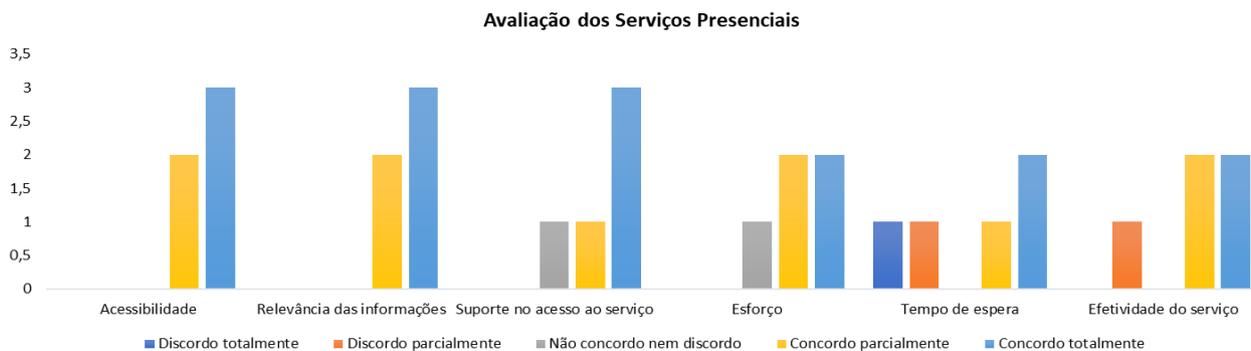
de acesso aos serviços do Incra foi por meio digital (71% dos respondentes). Para avaliar esses serviços, tanto digitais quanto presenciais, foi usado o Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços, com as devidas adaptações, o qual prevê a existência de seis dimensões para a qualidade percebida, quais sejam: atendimento, rapidez, usabilidade, confiabilidade, esforço e informações.

GRÁFICO 4 • RESULTADO DA AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DIGITAIS - CONSULTA CONSELHO DE USUÁRIOS DO INCRA



Fonte: Relatório da primeira avaliação do conselho de usuários – Incra

GRÁFICO 5 • RESULTADO DA AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESENCIAIS - CONSULTA CONSELHO DE USUÁRIOS DO INCRA



Fonte: Relatório da primeira avaliação do conselho de usuários – Incra

6. Discussão sobre o estudo de caso

Os conselhos de usuários de serviços públicos atuam por meio de uma Plataforma em ambiente totalmente virtual. De um lado, o formato digital permite que pessoas de diferentes lugares possam se voluntariar para compor o conselho de usuários, aumentando a amplitude geográfica de ação dos conselheiros e maximizando a potencialidade de participação no processo avaliativo e no controle dos serviços ofertados. Contudo, de outro lado, tal modelo restringe os integrantes àqueles que possuem algum tipo de conectividade com a internet. Nesse sentido, é importante salientar recentes informações da pesquisa do IBGE, 2021, divulgadas pelo site [Infomoney.com.br](http://infomoney.com.br), as quais demonstraram que a despeito do acesso à internet ter sido potencializado nos últimos dois anos, durante a pandemia de Covid-19, nesse mesmo período 7,28 milhões de famílias ainda permaneciam sem conexão à rede, em casa. Esses dados indicam que cerca de 28 milhões de brasileiros de 10 anos de idade ou mais não usavam a internet no ano passado, o que corresponde a dizer que, nessa faixa etária, em torno de 15,3% da população do Brasil eram exclusas digitais. Ademais, o IBGE identificou que os dois principais motivos que levaram à exclusão digital foram não saber usar a internet e a falta de interesse. Contudo, um relevante percentual (20%) desses excluídos digitais apontaram motivos financeiros para a falta de acesso à rede e ao equipamento eletrônico necessário, uma vez que para eles o custo era muito alto.

De outra banda, de acordo com artigo publicado no jornal eletrônico Globo.com, o qual divulgou dados da TIC Domicílios 2021, no ano passado, cerca de 83% dos usuários que estavam em áreas rurais tiveram o celular como único aparelho para acessar a internet. Em relação a esse fato, Terso (2022) ressaltou os problemas de conectividade no meio rural, destacando que os serviços de acesso à internet, quando existem, são caros e de má qualidade, *“essas restrições e limitações são bem conhecidas por usuários dos pacotes de dados no Brasil, que têm o acesso bloqueado de forma seletiva, quando excedem o limite das suas franquias.”*

Adiante, Terso (2022) enfatizou que:

Essas práticas de autopriveção, que são usadas por 63% dos usuários de internet móvel, segundo a pesquisa do IDEC e Instituto Locomotiva, incluem o ato de ligar e desligar o 3G/4G para economizar “créditos”, deixar de acessar um conteúdo, adiar o acesso de algum serviço e ter a preocupação constante de economizar o pacote de dados.

No mesmo sentido, o referido levantamento TIC Domicílios 2021¹⁵ também indicou que os serviços públicos disponíveis na internet são menos usados por quem está na área rural. Segundo as informações apuradas, entre os usuários de internet nessas regiões, 57% usaram algum serviço do governo em 2021. Entretanto, em áreas urbanas, o índice é de 72%. Em face dos dados apresentados, é importante levar em conta que as condições de acesso à internet têm impacto direto na composição dos conselhos, especialmente porque eles atuam por meio de uma Plataforma digital. Terso (2022) destacou no artigo publicado na revista digital *“Le Monde Diplomatique Brasil”*, as dificuldades de acesso à internet e frisou que

O acesso precário e restrito à internet constrói sérias barreiras para que mulheres, negros, pobres, moradores das periferias urbanas e zonas rurais e, em especial, povos e comunidades tradicionais, exerçam sua cidadania. (...) Sem conectividade digital, eles têm dificuldades cotidianas no acesso à educação, serviços públicos e políticas sociais.

Esses fatores limitam substancialmente o público do Incra, de modo especial aos beneficiários da Reforma Agrária. As circunstâncias expostas, acrescidas ao fato de a implementação dos conselhos de usuários de serviços públicos ser uma ação recente do governo federal, implicam diretamente no volume de adesão de voluntários para atuarem nesses conselhos. Ainda que o Decreto nº 9.492 (2017) não exclua outros mecanismos acessórios que garantam o acesso ao processo de avaliação dos serviços públicos por grupos amostrais digital-

15. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/06/21/quatro-em-cada-cinco-usuarios-de-internet-na-area-rural-se-conectam- apenas-pelo-celular-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em: set. 2022.

mente não inseridos, tal previsão carece de um debate mais analítico tendo em vista as diversas realidades das ouvidorias públicas brasileiras. O variado grau de maturidade, autonomia gerencial e financeira dessas unidades, atrelado à análise da relação custo/benefício, à existência de equipes reduzidas e à carência de capacitação dos membros para executar atividades de pesquisas de satisfação com os usuários, são alguns dos motivos que restringem as unidades de ouvidorias a abarcarem mais esse compromisso. Além de tudo, a efetividade da avaliação dos serviços pelos conselhos de usuários, por intermédio da plataforma digital, poderá se tornar controversa acaso for averiguado que as pesquisas com os excluídos digitais se mostrarem mais relevantes do que aquelas obtidas no espaço tecnológico. Esses são elementos suficientes para provocar uma análise sobre a eficácia do atual modelo adotado para a avaliação dos serviços em face à grande diversidade geográfica, social, econômica e cultural do Brasil. É urgente compreender se a plataforma dos conselhos de usuários é uma ferramenta que proporciona elementos efetivos de participação e controle social, ao alcance dos usuários dos serviços públicos, ou ainda é um aparato que carece aperfeiçoamento para não deixar larga parte de grupos interessados à margem do processo.

Sob outro ponto de vista, uma baixa representatividade nos conselhos de usuários implica diretamente na qualidade das amostras das consultas. Ademais, as amostragens dos conselhos de usuários serão, predominantemente, do tipo não probabilística e realizada por acessibilidade ou conveniência, visto que, conforme ressalta Marotti et al. (2008), esses são tipos de amostras em que são selecionados os elementos a que se tem acesso, admitindo que estes possam representar um universo. Elas são empregadas quando se deseja obter informações de maneira rápida e barata e em situações nas quais pode-se aceitar os riscos da imprecisão dos resultados das consultas. Essas características foram constatadas na execução da consulta com os conselheiros do Incra.

No quesito da exatidão dos resultados, é relevante observar que um número significativo de conselheiros se habilitou para avaliar todos os serviços do Incra. Ressalta-se que essa é uma regra permitida pela Plataforma. Em 2021 esse grupo foi equivalente a cerca de 87% dos voluntários. Na

atual composição, percebe-se que houve redução dessa percentagem, mas o quantitativo ainda representa em torno de 62% dos conselheiros do Incra. A pertinência dessa constatação se refere à possibilidade de que, em algumas conjunturas, os conselheiros avaliem serviços com os quais não tiveram experiência e, portanto, não conheceram a jornada de acesso àquele serviço, o que, em tese, não atenderia ao que Lima e Pereira (2020) identificaram como requisitos da avaliação de serviços: *“investigação (qualitativa e/ou quantitativa) da qualidade do serviço e a satisfação do usuário sobre o que foi prometido (expectativa) versus a experiência concreta durante a jornada de consumo do serviço.”* No que se refere ao caso do Incra, essa observação se torna bastante significativa, uma vez que muitos serviços são disponibilizados especificamente para o público de uma das políticas da Autarquia. Ou seja, se trata de serviços que atendem às necessidades de um público restrito, pelas próprias características e finalidades a que se propõem.

Além dos requisitos de rigor e confiabilidade dos resultados apurados nas consultas, para se garantir a efetividade da avaliação é de suma importância promover o envolvimento da alta administração do órgão no processo avaliativo e o consequente comprometimento do uso dos resultados obtidos na melhoria da gestão e oferta de serviços, de modo a assegurar que as necessidades dos usuários serão concretamente atendidas. Mas, para que essa situação seja factível, é necessário que esse processo promova resultados consistentes e robustos. Consultas mais representativas ganham maior precisão e segurança nos resultados apresentados. E isso somente será possível se houver engajamento dos cidadãos para se tornarem conselheiros dos órgãos e avaliar os respectivos serviços acessados. Nesta altura, existem duas situações relevantes a serem resolvidas: engajar pessoas o bastante para promover consultas/pesquisas com relevância e, por conseguinte, convencer a alta cúpula do órgão a aceitar os resultados da avaliação como parâmetro para tomada de decisões futuras. A segunda terá mais probabilidades de ocorrer se a primeira for bem-sucedida.

Todavia, além da necessidade de superar todos os motivos relacionados à restrição de conectividade de internet para acesso e participação nos conselhos de usuários, existe, também, a precisão de

empreender a permanência dos conselheiros envolvidos com a plataforma. Esse é um desafio considerável, pois não existe um incentivo financeiro como motivação para que essas pessoas permaneçam ativas nos conselhos, uma vez que a participação é considerada prestação de serviço público relevante, portanto, não remunerada (Brasil, 2018).

Assim, uma importante contraprestação ao tempo dedicado por essas pessoas, na participação dos conselhos e nos processos avaliativos, poderá ser o fomento a retornos positivos sobre os fatos apontados nas avaliações, em forma de mudanças concretas e melhorias perceptíveis aos usuários no acesso aos serviços. Mas essas mudanças ocorrerão à medida que os gestores se apropriarem dos resultados obtidos no procedimento avaliativo, construindo um círculo virtuoso nesse processo, pois, conforme ensina Duarte (2018), “*o propósito da avaliação do desempenho é verificar se os resultados estão sendo conseguidos e quais as correções necessárias a serem feitas*”.

Com base nessa premissa, é que se pode reafirmar a importância do feedback dos resultados da avaliação para a alta gestão do órgão, pois é nesse escalão que as decisões estratégicas são tomadas e, como determina a Lei nº 13.460 (2017) “*o resultado das avaliações servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário*”.

7. Considerações finais e conclusões

As reflexões ora propostas são importantes para que seja feito um diagnóstico sobre a efetividade das avaliações empreendidas pelos conselhos de usuários. BORGES (2014) faz menção de que a efetividade pode ser percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir de determinada ação. Nesses termos, a averiguação da efetividade pode ser feita à vista do exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso será definido em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (Arretche, 1998, p.31, apud Frasson, 2001). Na concepção de Borges (2014) um bom indicador para verificar a efetividade de um projeto pode ser obtido

por meio da análise dos impactos e desdobramentos positivos ou negativos do projeto. E, por fim, Frasson (2001) destaca que a avaliação desses impactos

É imprescindível na medida em que o projeto pode estar alcançando seus objetivos (eficácia) e os recursos podem estar sendo aplicados adequadamente (eficiência), sem que o projeto esteja respondendo às necessidades ou provocando mudanças reais no público-alvo (efetividade). Daí a necessidade de se criar mecanismos que possibilitem avaliar o impacto dos projetos desenvolvidos.

As repercussões positivas das avaliações promovidas pelos conselhos de usuários ocorrerão na medida que a alta gestão considerar os resultados obtidos como subsídios para reorientar e ajustar os serviços prestados, assim como propõe a legislação. O envolvimento mais efetivo do alto escalão nesse processo ainda é uma etapa a ser superada na realidade do Inbra. A recente publicação da Portaria SGD/ME/Nº 548¹⁶ (2022) tende a ser um fator de potencialização desse engajamento, uma vez que ela vincula a implementação de ações de melhoria decorrentes de avaliações ou sugestões realizadas por membros do Conselho de Usuários do serviço como um dos requisitos para que os serviços digitais alcancem o padrão de qualidade avançado.

No final, a jornada reflexiva sobre o objeto principal deste estudo, relativo à efetividade dos conselhos de usuários no papel da avaliação e promoção de melhorias dos serviços públicos, leva à compreensão de que estamos diante de uma experiência muito nova, que certamente passará, ainda, por diversos arranjos técnicos, conceituais e institucionais até se tornar uma ferramenta robusta, com elevado potencial para promover insumos para a gestão pública estratégica e eficiente, além de fornecer subsídios para auxiliar na solução dos problemas públicos postos às claras por meio das demandas sociais. Ademais, em face do atual modelo de Plataforma Digital, adotado para a atuação dos conselhos de usuários, é importante ressaltar os necessários ajustamentos com o objetivo de assegurar o acesso, por meio da inclusão digital, de maior

16. A Portaria SGD/ME/Nº 548 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.

parte possível dos cidadãos e, assim, fomentar a efetiva participação dos cidadãos usuários e o almejado controle democrático popular na gestão dos serviços públicos.

Em suma, é essencial garantir que, de fato, o projeto de avaliação dos serviços esteja respondendo às necessidades dos usuários e promovendo valor público por meio de mudanças reais para a sociedade como um todo. O que se sabe, a priori, é que há um caminho longo a ser percorrido até que os conselhos de usuários e os processos avaliativos, por meio desse mecanismo participativo, alcancem um grau desejável de maturidade. É importante que

as Ouvidorias não andem solitárias neste percurso, mas que estejam ladeadas pela alta gestão dos órgãos aos quais se vinculam, bem como sejam providas de recursos institucionais e amparadas por políticas públicas e sociais formuladas com o intuito de promover aos cidadãos o acesso a serviços públicos mais eficientes. É preciso que fique evidente que as ouvidorias são parte importante nesse processo e que possuem instrumentos e capilaridade relevantes para o alcance de bons resultados, mas que elas são apenas parte das engrenagens de uma estrutura maior que precisa estar em sintonia para conseguir atingir o resultado planejado.

REFERÊNCIAS

ALVARES, Maria Lucia Miranda. A eficiência como fundamento da reforma do aparelho de Estado. Revista Jus Navegandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 232, 25 fev. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4887>. Acesso em: set. 2022.

BORGES, Marco Henrique. Eficiência, eficácia e efetividade para execução de políticas públicas sustentáveis: um estudo de caso no Ministério da Cultura. 2014. 48 f. Ciências Ambientais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014 Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/12647> . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União; Ouvidoria Geral da União. Conselho de usuários de serviços públicos. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conselhos-de-usuarios> . Acesso em set. 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, 2017.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.492, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 13.460, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da reforma do aparelho do estado. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento/Incrá. Reforma Agrária - A Política. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/a-politica> . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento/Incrá. Relatório de Avaliação dos Serviços Oferecidos pelo Incra – Exercício 2021. Brasília, DF, 2022. Disponível na Ouvidoria do Incra.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento/Incrá. Relatórios de Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas>

Brasil. Ministério da Infraestrutura. Sistema e-OUV, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/servicos/servicos/oque-eouve-sistemas> . Acesso em nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. GOV.BR já oferece 4 mil serviços públicos digitais para o cidadão, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/gov-br-ja-oferece-quatro-mil-servicos-publicos-digitais-para-o-cidadao> . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br>. Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria SGD/ME/Nº 548, de 24 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgd/me-n-548-de-24-de-janeiro-de-2022-375784151>. Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia; Universidade de Brasília. Avaliação da Gestão da Qualidade de Serviços Públicos: Um modelo estatístico para a avaliação de serviços públicos federais, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6625> . Acesso em: set. 2022.

CARNEIRO, Eduardo Silveira. Criação de Valor Público na Era do Governo Digital: um ecossistema digital colaborativo. Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação – Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2748> . Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, 1998; Exposição de Motivos Interministerial nº 49, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html> . Acesso em: set. 2022.

DUARTE, Leonora. Administrar bem, lucrar sempre. Controle: a quarta função da administração, 2018. Disponível em: <https://ideagri.com.br/posts/administrar-bem-lucrar-sempre-controle-a-quarta-funcao-da-administracao> . Acesso em: set. 2022.

ESTADÃO CONTEÚDO. 28,2 milhões de brasileiros não têm acesso à internet, diz IBGE, 19 set 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/consumo/282-milhoes-de-brasileiros-nao-tem-acesso-a-internet-diz-ibge/> . Acesso em: set. 2022.

FLORES, Marcos Vinicius Ribeiro. Os modelos de administração pública: reflexão sobre o perfil dos servidores públicos do município de Santana do Livramento – RS. Tecnologia em Gestão Pública, Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, RS, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unipampa.edu.br/handle/rii/2941> . Acesso em: set. 2022.

FRASSON, Ieda. Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais. UFSC, Florianópolis, SC, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82184> . Acesso em: set. 2022

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa – Tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGqYfVhr7LvVy-DBgdb/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: set. 2022.

INCRA. Relatório Anual de Gestão da Ouvidoria do Incra, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/composicao/ouvidoria/transparencia> .

LARA, Ângela Mara de Barros; MOLINA, Adão Aparecido. Pesquisa Qualitativa: Apontamentos, conceitos e tipologias. 2011. Disponível em: <https://gepeto.paginas.ufsc.br/files/2015/03/capitulo-angela.pdf>. Acesso em set. 2022.

LIMA, Oto Buregio de; PEREIRA, Wander Cleber. Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria de serviços públicos. Visão geral sobre serviços e avaliação de serviços públicos (Módulo 1). Enap, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6625> . Acesso em: set. 2022.

LOPES, Karen Maria Gross. Fatores direcionadores para a criação de valor público na adoção de serviços eletrônicos pelo cidadão. Administração - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, RS, 2016. Disponível em:

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares e GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. Revista de Administração da PUCRS, v.21 n.1, 2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/8231> . Acesso em: set. 2022.

MAROTTI J, Galhardo APM; FURUYAMA RJ, Pigozzo MN; CAMPOS TN, Laganá DC. Amostragem em pesquisa clínica: tamanho da amostra. Revista de Odontologia da Universidade de São Paulo, maio-ago – 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/21949766/Amostragem_em_pesquisa_cl%C3%ADnica_tamanho_da_amostra . Acesso em: set. 2022.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do TCU, n. 130, p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40> . Acesso em: set. 2022.

OLIVEIRA, Jose Pedro Fernandes Guerra de. O Princípio da Eficiência na Administração Pública, 2017. Disponível em: <https://drpedroo.jusbrasil.com.br/artigos/487523360/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica> . Acesso em set. 2022.

RIBEIRO FILHO, Fernandes; VALADARES, Lopes. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. The Journal of Engineering and Exact Sciences, 3(5), 0721–0723, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18540/jcecvl3iss5pp0721-0723>. Acesso em: set. 2022.

SAAD, Maria Ligia Migliorato. Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da Teoria do Valor Público. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14169> . Acesso em: set. 2022.

SILVA, Victor Hugo. Quatro em cada cinco usuários de internet na área rural se conectam apenas pelo celular, diz pesquisa. 21 junho, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/06/21/quatro-em-cada-cinco-usuarios-de-internet-na-area-rural-se-conectam-apesas-pelo-celular-diz-pesquisa.ghtml> . Acesso em: set. 2022.

TANAKA, Oswaldo Yoshimi; TAMAKI, Edson Mamoru. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/jPGmmcBncYzk36SvwwC3bzj/?lang=pt> . Acesso em: set. 2022.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público - RSP, v. 70, n. 4, p. 519-550, Out-2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5422>. Acesso em: set. 2022.

TERSO, Tâmara. Acesso à internet ainda é entrave ao direito à comunicação. 1 de junho de 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/acesso-a-internet-ainda-e-entrave-ao-direito-a-comunicacao/> . Acesso em: set. 2022.