

**Nesta edição:**  
Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública  
Turma de 2022



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 02, Lotes 530 a 560  
Edifício Soheste - Brasília - DF / CEP: 70610-420  
[cgu@cgu.gov.br](mailto:cgu@cgu.gov.br)

### VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

#### VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA

Secretária-Executiva

#### ANA TÚLIA MACEDO

Secretária Nacional de Acesso à Informação

#### CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA

Secretário-Executivo Adjunto

#### ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA

Ouvidora-Geral da União

#### RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

#### IZABELA MOREIRA CORREA

Secretária de Integridade Pública

#### RICARDO WAGNER DE ARAÚJO

Corregedor-Geral da União

#### MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

A revista respeita a opinião e o posicionamento técnico dos seus autores, ao tempo que se manifesta no sentido de que ela não se responsabiliza pelas opiniões, ideias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es)

Cadernos Técnicos da CGU / Controladoria-Geral da União

[https://revista.cgu.gov.br/Cadernos\\_CGU](https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU)

Administração Pública



Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom / CGU

Foto da Capa: Jorge Leão (Vencedor IV Concurso de Fotografias, categoria "Mandou Bem")

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2023 Controladoria-Geral da União

# Conteúdo

---

## **Apresentação • 4**

*Ariana Frances*

## **Editorial 2023 da Organização de Estados Ibero-americanos - Cadernos Técnicos da CGU • 5**

*Raphael Callou*

## **Implementação dos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) • 6**

*Juliana Frazão Campos*

## **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 • 23**

*Joel Carlos dos Santos*

## **A implementação da plataforma virtual Conselho de Usuários pelas ouvidorias públicas das unidades federais de ensino superior do estado do Rio de Janeiro • 36**

*Cristina Correia da Silva Lomba*

## **Avaliação como instrumento efetivo de Gestão: A experiência na avaliação dos serviços pelos Conselhos de Usuários • 43**

*Marleni Maria Silva*

## **O emprego de ferramentas de tecnologias de dados na avaliação dos serviços e tomadas de decisão: Um estudo de caso do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento • 58**

*Naiara Oliveira*

## **O Relatório de Gestão como ferramenta de avaliação da Ouvidoria • 66**

*Gabrielle Fernandes Cerqueira*

# Apresentação

---

Esta edição dos **Cadernos Técnicos da CGU** apresenta uma coletânea de seis artigos com o tema de “**Ouvidoria e Serviços Públicos**”. Os artigos são resultados das reflexões realizadas pelos alunos da turma de 2022 do curso de Pós-Graduação em Ouvidoria Pública, oferecido pela Controladoria-Geral da União (CGU) em conjunto com a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI).

Com esta publicação, a Ouvidoria-Geral da União (OGU), responsável por este projeto no âmbito da CGU, visa a difundir a reflexão de ouvidoras e ouvidores sobre os desafios que envolvem a atuação do sistema de ouvidorias na defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

Nesse sentido, tanto essa coletânea, quanto o projeto da Pós-Graduação, são algumas das contribuições da OGU para o fortalecimento da identidade e do próprio conceito de ouvidorias, ao contribuírem para a construção de um repertório de conhecimento que embasa uma atuação mais estratégica, informada e criativa do cotidiano das ouvidorias públicas brasileiras.

**Ariana Frances**  
Ouvidora-Geral da União

# Editorial 2023 da Organização de Estados Ibero-americanos - Cadernos Técnicos da CGU

---

Investir na formação e na geração de conhecimento é um fator primordial para a garantia de serviços públicos de maior qualidade. É com esse entendimento que a Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) apresenta, em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU), a presente edição com a Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública.

Fundada em 1949, a OEI é uma organização internacional de caráter intergovernamental, composta por 23 países membros e tem como missão contribuir para o fortalecimento da Educação, Ciência e Cultura no espaço ibero-americano, sempre visando o pleno exercício da cidadania e o fortalecimento das instituições democráticas. A Pós-Graduação em Ouvidoria encaixa-se perfeitamente nesse propósito, ao oferecer uma formação sólida e atualizada aos profissionais que desempenham um papel crucial na relação entre a sociedade e o poder público. Por meio desta iniciativa, estamos impulsionando os direitos dos cidadãos e reforçando o papel vital das Ouvidorias Públicas como interfaces de transparência e comunicação no contexto da administração pública brasileira e com a sociedade.

A Ouvidoria, neste contexto, torna-se um instrumento de controle social, legitimando o poder estatal e servindo como um meio para o Estado aprimorar suas políticas públicas. Nesse sentido, incrementar a capacidade das ouvidorias pode fortalecer as competências e habilidades dos agentes em diversas áreas de conhecimento, desde a gestão e participação social até a proteção de dados e o tratamento de denúncias.

Os textos apresentados nesta publicação são fruto do aprendizado e da dedicação de todos os participantes. Gostaríamos de parabenizar a todos os alunos que concluíram a Pós-Graduação em Ouvidoria, e agradecer à toda equipe da OEI e da Ouvidoria-Geral da União. O seu empenho e compromisso indelével com a transparência e com a administração pública são uma inspiração para todos nós. Esperamos que a formação recebida possa contribuir para o fortalecimento das Ouvidorias Públicas em todo o país.

**Raphael Callou**

Diretor e Chefe de Representação da Organização de Estados Ibero-americanos (OEI) para Educação, a Ciência e a Cultura no Brasil

# Implementação dos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)

---

*Juliana Frazão Campos<sup>1</sup>*

---

*Ministério das Cidades*

**Resumo:** Estão cadastrados atualmente 4.814 serviços em um universo de 204 órgãos e entidades federais no Portal de Serviços do Ministério da Economia (ME). Isso significa que o Estado está cada vez mais próximo do cidadão, sinalizando que a democracia tem espaço para se fortalecer. Mas apenas ofertar serviços não é suficiente. Eles devem ser lastreados por qualidade e estar acessíveis às mudanças que o mundo moderno impõe. A avaliação de serviços tem sido uma importante ferramenta nesse sentido, uma vez que permite ao gestor público direcionar seus esforços ao bem comum. Para tanto, a Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos surgiu como uma nova ferramenta de avaliação que coloca as ouvidorias públicas, os gestores e a sociedade, na figura dos conselheiros, como atores centrais para o robustecimento da participação social e da democracia. Este artigo propôs resgatar a implementação dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos pela Ouvidoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) apoiada pela utilização Guia Metodológico da CGU, além de analisar a adequação da metodologia para o público-alvo do órgão.

**Palavras-chave:** Ouvidoria; avaliação de serviços; conselhos de usuários.

---

1. Pós-Graduada em Ouvidoria Pública e Graduada em Psicologia. Coordenadora de Ouvidoria e Controle Social e Ouvidora substituta na Ouvidoria do Ministério das Cidades. No mesmo órgão, ocupou os cargos de Assessora Técnica Especializada e Coordenadora de Benefícios Substituta na Coordenação Geral de Recursos Humanos. Anteriormente, foi servidora do Banco do Brasil e do Itamaraty. Lattes <https://lattes.cnpq.br/5933416640825585>

Diversas são as acepções legais e doutrinárias a respeito da expressão “serviço público”. Na legislação pátria, cita-se o Decreto nº 8.936/2016, art. 2º, I, que traz a seguinte definição: “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”. A Lei nº 13.460/2017 apresenta um conceito semelhante: “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”.

Doutrinariamente, menciona-se Hely Lopes Meirelles (2006 apud Alexandrino e Paulo, 2020, p. 844):

*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.*

Ao seu turno, Alexandrino e Paulo (2020, p. 845) adotam a definição:

*Serviço público é a atividade administrativa concreta traduzida em prestações que diretamente representem, em si mesmas, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral, executada sob regime de direito público pela administração pública ou, se for o caso, por particulares delegatários (concessionários, permissionários, ou, ainda, em restritas hipóteses, detentores de autorização de serviço público).*

Para além de conceitos, o serviço público tem sido objeto de diversos debates em face das mudanças ocorridas nos últimos anos. Dentre elas, devem-se destacar os grandes avanços tecnológicos viabilizados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que possibilitaram o efetivo ingresso dos governos no mundo digital.

No Brasil, esse movimento começou a se intensificar no início do século XXI com a construção de um arcabouço legal cuja estrutura permitiu a evolução do governo digital (ou e-Gov) até os dias atuais (Ministério da Economia, 2019). Em virtude disso, a prestação de serviços públicos pôde ser transportada do ambiente físico para o digital de maneira segura, restando como desafio despertar a sociedade

para a compressão de que seu papel nesse cenário é cada vez mais central. Diante disso, percebe-se a necessidade avaliar os resultados dessa prestação, garantindo não apenas a satisfação do cidadão-usuário, mas, igualmente, o fortalecimento da cidadania.

Tendo como ponto de partida a visão empresarial, em que as práticas de qualidade são adotadas há mais tempo, a avaliação de serviços aparece na administração pública não apenas como mecanismo de regulação, mas, também, como ferramenta para que os gestores possam melhor atender às demandas de uma população mais exigente por serviços de qualidade, ao mesmo tempo em que dá ao usuário uma nova perspectiva de sua participação nesse processo.

Um dos mecanismos desenvolvidos pelo governo brasileiro, nesse caso, pela Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>2</sup>, foi a criação Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos (CGU, 2021), cuja implementação se fez obrigatória para os órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em virtude da Lei nº 13.460/2017, que foi regulada pelo Decreto nº 9.492/2018, dando aos Conselhos as seguintes competências:

- 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.*

Adicionalmente, em abril de 2021, a CGU divulgou o “Guia Metodológico de Avaliação dos Serviços Públicos” por meio da Plataforma Virtual, com a finalidade de contribuir para que as unidades setoriais do SisOuv pudessem implementar adequadamente a ferramenta. Ressalte-se que, além de totalmente virtual, a Plataforma é gratuita e aberta a qualquer cidadão.

2. Cf “Avaliação de satisfação dos usuários” do Ministério da Economia – ME.

O Guia propõe uma metodologia de avaliação centrada no usuário e baseada nos serviços já disponibilizados na carta de serviços dos órgãos. Pressupõe ainda a existência de três atores indispensáveis para o seu funcionamento, sendo eles o gestor, o ouvidor e o conselheiro, que correspondem, respectivamente, aos formuladores, aos avaliadores e aos usuários de um serviço.

No referido documento, são apresentados conceitos básicos relacionados ao tema, as etapas a serem seguidas, bem como sugestões para elaboração das enquetes. Além disso, foram disponibilizados diversos materiais institucionais no Portal Ouvidoria.Gov (CGU, 2021), tais como cursos, tutoriais, guias e peças publicitárias.

A Plataforma apresenta também o Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, que pode ser utilizado pelos conselheiros para proposição de inovações ou ajustes, passíveis de endosso pelos seus pares e posterior análise pelo gestor público, sempre visando a consolidação dos mecanismos de participação.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é resgatar como se deu a implementação dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos pela Ouvidoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) apoiada pela utilização Guia Metodológico da CGU, além de analisar a adequação da metodologia para o público-alvo do órgão.

## 1. O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR)

Trata-se de órgão da Administração Pública Direta, criado em janeiro de 2019, a partir da junção dos extintos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional<sup>3</sup>. As políticas públicas abarcadas pelo órgão são relacionadas à infraestrutura urbana e à promoção do desenvolvimento regional e produtivo (MDR, 2022). Foram convidadas a participar do projeto as seguintes unidades finalísticas:

- Secretaria Nacional de Habitação (SNH)
- Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU)
- Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec)
- Secretaria Nacional de Saneamento (SNS)

## 2. AS ETAPAS DESENVOLVIDAS

São cinco as fases sugeridas pelo Guia Metodológico (CGU, 2021): i) revisando a Carta de Serviços; ii) engajando conselheiros; iii) entendendo a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviços; iv) criando consultas e pesquisas e avaliando serviços públicos; e v) apresentando resultados.

3. Em 2023, as competências do antigo MDR foram divididas entre o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

FIGURA 1 • IMPLEMENTAÇÃO CONSELHOS DE USUÁRIOS



Fonte: CGU, 2021

Durante a pesquisa, observou-se que a Ouvidoria-Geral do MDR seguiu integralmente as etapas previstas, com exceção do “teste de hipóteses”, que consiste em atividade imediatamente anterior e subsidiária à criação das enquetes.

## 2.1. Revisando a carta de serviços

### 2.1.1. O que são serviços?

Serviços são diferentes de produtos. De acordo com Grönroos (1993 apud SILVA, 2019, p. 8), os serviços apresentam quatro características básicas a saber: i) são atividades e não coisas; ii) em alguma

medida, são produzidos e consumidos ao mesmo tempo; e iii) o usuário participa do processo de produção em algum grau. Ao mesmo tempo, há uma demanda crescente por prestação de contas, maior transparência e garantia de qualidade nas instituições (Pedrosa e Menezes, 2019, p. 10).

O Ministério da Economia (ME) elaborou o Guia de Edição de Serviços do GOV.BR (2020), para orientação quanto à divulgação dos serviços pelos órgãos e entidades federais. A partir das informações ali contidas, a Ouvidoria-Geral do MDR produziu o seguinte quadro:

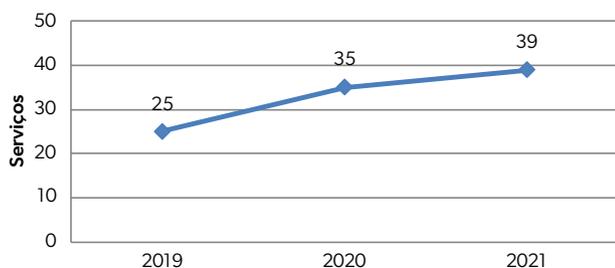


A Figura 2 indica que elementos caracterizam uma atividade como serviço público: i) interação; ii) suficiência; iii) personalização; iv) processo padrão; v) usuário externo. Além disso, o Guia Metodológico propõe três as perguntas que devem ser respondidas nessa fase: i) os serviços existentes na carta são serviços de fato?; ii) as informações estão devidamente atualizadas?; e iii) todos os serviços do órgão estão integralmente refletidos na carta? (CGU, 2021).

### 2.1.2. Atualização da Carta de Serviços

Verificou-se, no decorrer da pesquisa, que a atualização da Carta de Serviços do MDR é feita anualmente desde sua criação em 2019. Entretanto, em 2021, essa atividade passou a ser executada tendo o Guia Metodológico (CGU, 2021) como suporte. A seguir, observa-se a evolução do número de serviços em 2019 (25), 2020 (35) e 2021 (39)<sup>4</sup>.

4. O serviço “Selo Aliança pelas Águas Brasileiras” foi publicado após a realização das enquetes e foi contabilizado apenas na totalização de serviços ativos no MDR no ano de 2021, não sendo, dessa forma, objeto das consultas ou das pesquisas abertas.

**GRÁFICO 1 • EVOLUÇÃO DA CARTA DE SERVIÇOS DO MDR (2019 A 2021)**

Fonte: Elaborado pela autora com dados do MDR

Inicialmente, a Ouvidoria-Geral acionou as unidades do órgão cujos serviços estivessem listados na Carta para que pudessem verificar se estavam devidamente atualizados, se atendiam ao disposto na legislação vigente, ou mesmo se havia necessidade de inclusão ou exclusão de algum serviço.

Buscou-se explicitar o fato de que a atualização da Carta de Serviços, naquele ano, constituía a primeira fase da implantação dos Conselhos de Usuários, sendo, portanto, determinante que essa etapa fosse realizada com zelo e dentro do cronograma estipulado.

Assim, cada unidade recebeu processo específico por meio do Sistema Eletrônico de Informações – Sei!/MDR<sup>5</sup>, com a indicação dos respectivos serviços públicos então disponíveis na Carta. Elas deveriam avaliar o conteúdo quanto às informa-

5. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) para uso gratuito em todas as esferas de governo, por meio do qual órgãos e entidades fazem sua gestão documental e de processos eletrônicos.

ções mínimas, nos termos do art. 11 do Decreto nº 9.094/2017, mantendo-se o formato pré-definido pelo Portal de Serviços do Ministério da Economia (ME).

**FIGURA 3 • PERGUNTAS SOBRE OS SERVIÇOS**

- ✓ O que é?
- ✓ Quem pode utilizar este serviço?
- ✓ Etapas para a realização deste serviço
- ✓ Outras Informações

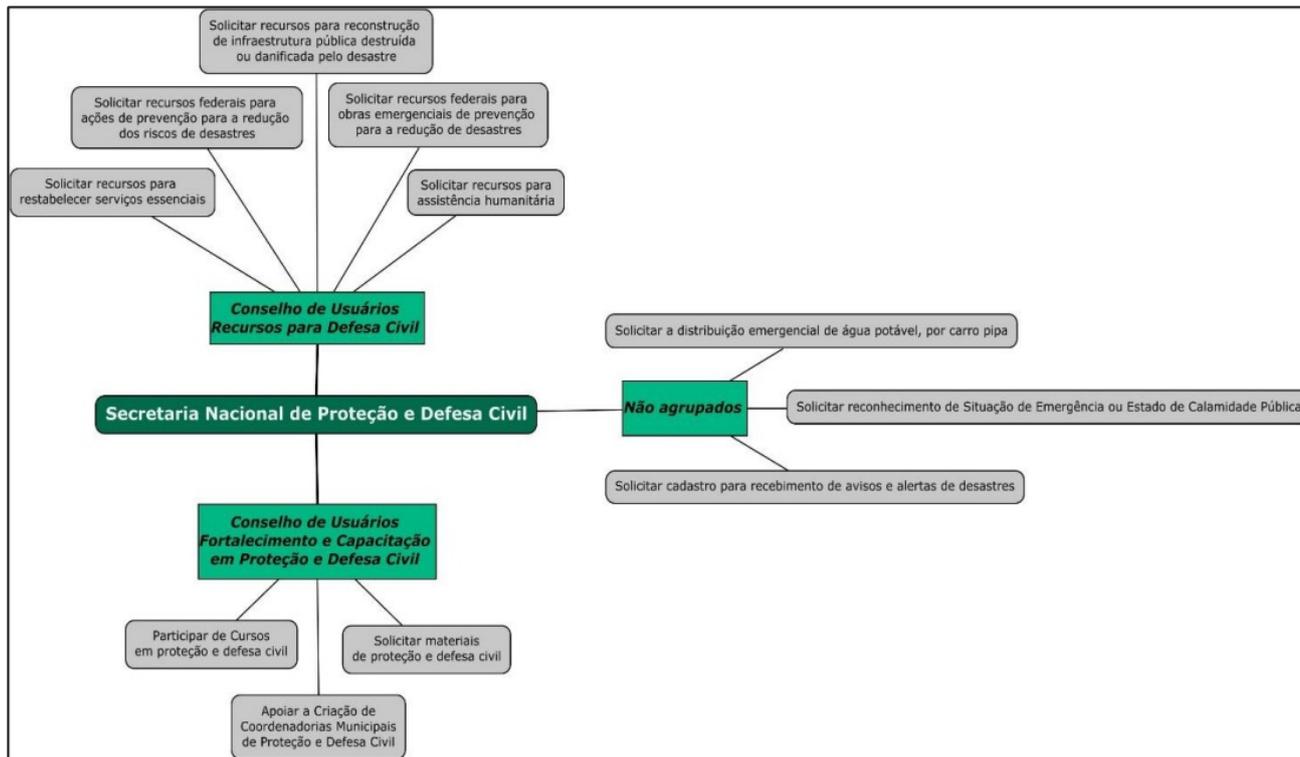
Fonte: Portal de Serviços – Ministério da Economia (2022)

Como ferramenta auxiliar, sugeriu-se o uso do *checklist* disponibilizado no Guia de Edição de Serviços (2020), que traz um conjunto de informações sobre o que um serviço “precisa ter” e o que ele “não pode ser”.

Essa etapa durou aproximadamente seis meses (entre janeiro e julho de 2021) e compreendeu também a análise, pela Ouvidoria, das informações prestadas pelas unidades, consolidando-as de forma lógica e intuitiva.

Assim, quando se identificava que alguns serviços apresentavam características semelhantes ou estavam relacionados a um mesmo público, era feita uma consulta à área sobre a viabilidade de agrupá-los em um mesmo conselho e, em caso negativo, eles seriam representados individualmente. A imagem abaixo demonstra como foram organizados os serviços da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

FIGURA 4 • AGRUPAMENTO DE SERVIÇOS – SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (SEDEC)



Fonte: Relatório consolidado SEDEC (2021)

A questão “Quem pode utilizar este serviço?” (Figura 3) revelou que o público do MDR se concentra majoritariamente entre aqueles que representam os entes federados; as instituições de direito público ou privado, governamentais ou não; as concessionárias; os consórcios públicos e empresas.

Além disso, a pesquisa identificou que quatro dos 38 serviços tinham “pessoas físicas” como potenciais usuários, sendo dois deles voltados para técnicos e gestores públicos: i) Capacitar-se para fortalecer institucionalmente o desenvolvimento

regional e urbano (PFCG ou “Capacidades”); e ii) Obter apoio técnico para a elaboração do plano de mobilidade urbana (Planmob); e dois eram destinados à sociedade em geral: i) Participar de Cursos em proteção e defesa civil; e ii) Solicitar cadastro para recebimento de avisos e alertas de desastres (SMS da Defesa Civil). Esses serviços foram identificados com a sigla “(PF)” na lista de serviços do MDR (Figura 5). Os demais foram agrupados pela afinidade verificada em suas respectivas áreas de atuação.

FIGURA 5 • SERVIÇOS AVALIADOS NOS CONSELHOS DE USUÁRIOS DO MDR (2021)

SERVIÇOS MDR (2021)	
<b>SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - SEDEC</b>	
Apoiar a Criação de Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil	
Participar de Cursos em proteção e defesa civil (PF)	
Solicitar materiais de proteção e defesa civil	
Solicitar recursos para restabelecer serviços essenciais	
Solicitar recursos federais para ações de prevenção para a redução dos riscos de desastres (RRD)	
Solicitar recursos para reconstrução de infraestrutura pública destruída ou danificada pelo desastre	
Solicitar recursos federais para obras emergenciais de prevenção para a redução de desastres	
Solicitar recursos para assistência humanitária	
Solicitar a distribuição emergencial de água potável, por carro pipa	
Solicitar reconhecimento de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública	
Solicitar cadastro para recebimento de avisos e alertas de desastres (PF)	
<b>SECRETARIA NACIONAL DE MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO - SMDRU</b>	
Capacitar-se para fortalecer institucionalmente o desenvolvimento regional e urbano (PFCG) (PF)	
Obter apoio financeiro a projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas	
Obter apoio financeiro para elaboração de projetos, estudos, planos e obras de mobilidade urbana	
Obter apoio técnico para a elaboração do plano de mobilidade urbana (Planmob) (PF)	
Obter financiamento para aquisição de ônibus para transporte público (REFROTA)	
Obter financiamento para aquisição de material rodante para transporte público coletivo urbano de passageiros sobre trilhos (RETREM)	
Obter financiamento para melhoria da mobilidade urbana - Setor Público	
Obter financiamento para melhoria da mobilidade urbana - Setor Privado	
Obter financiamento para modernização tecnológica urbana no Pró-Cidades	
Obter financiamento para reabilitação de áreas urbanas no Pró-Cidades	
Obter incentivo fiscal para projetos de infraestrutura em irrigação (REIDI Irrigação)	
Cadastrar propostas para aprovação no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura na área de transportes urbanos (REIDI) (novo)	
Cadastrar proposta para aprovação de projetos prioritários com vistas à emissão de debêntures incentivadas (Debêntures) (novo)	
<b>SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO - SNH</b>	
Obter recursos do Programa Moradia Digna (Orçamento Geral da União) para provisão habitacional de interesse social – entes públicos	
Obter recursos do Programa Moradia Digna (Orçamento Geral da União) para melhoria habitacional – entes públicos	
Obter recursos do Programa Moradia Digna (Orçamento Geral da União) para urbanização de assentamentos precários – entes públicos	
Obter financiamento do Pró-Moradia (FGTS) para regularização fundiária de interesse social – entes públicos (REURB-S)	
Obter financiamento do Pró-Moradia (FGTS) para melhoria habitacional – entes públicos	
Obter financiamento do Pró-Moradia (FGTS) para urbanização de assentamentos precários – entes públicos	
Obter recursos (OGU) para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais (REURB-S)	
Obter financiamento por meio do FDS para regularização fundiária urbana e melhorias habitacionais em núcleos urbanos informais – empresas executoras	
<b>SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO - SNS</b>	
Obter comprovação referente ao acompanhamento anual - Debêntures incentivadas - Saneamento	
Obter apoio financeiro para projetos de saneamento básico por meio de Emendas Parlamentares	
Obter apoio financeiro para projetos de saneamento básico por meio de Seleção Contínua - Mutuários Privados (SPT – Privado)	
Obter aprovação como projeto de investimento prioritário no setor de saneamento - Debêntures Incentivadas	
Obter aprovação de projeto de infraestrutura de saneamento para adesão ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI Saneamento)	
Obter financiamento para projetos de saneamento básico por meio de Seleção Contínua - Mutuários Públicos	
<b>SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA HÍDRICA - SNSH e SECRETARIA DE FOMENTO E PARCERIAS COM O SETOR PRIVADO - SFPP</b>	
Selo Aliança pelas Águas Brasileiras	
Legenda:	
(PF) Serviços destinados às pessoas físicas	

Na análise dos processos de revisão da carta de serviços do MDR, observou-se que o cenário não se manteve estático durante a implementação dos conselhos. Houve casos tanto encerramento de serviços (“Obter indicadores de desenvolvimento regional – ODR”), em virtude da desativação da *plugin* Adobe Flash Play, quanto de inclusão, como aconteceu com o Selo “Aliança pelas Águas Brasileiras”.

## 2.2. Engajamento dos conselheiros

### 2.2.1. Os conselhos de usuários de serviços públicos

Sob a esteira da participação dos usuários na prestação e avaliação dos serviços públicos, determinou a Lei nº 13.460/2017 que fossem criados os conselhos de usuários, de caráter consultivo, dotados de atribuições específicas e com critérios de representatividade que pudessem explorar a diversidade de atores nos mais diversos cenários do serviço público federal brasileiro. A lei estabeleceu ainda que a participação do usuário não é remunerada, considerando-se serviço relevância pública.

Ao regulamentar a referida lei, o Decreto nº 9.492/2018 estipulou que cada órgão ou entidade integrante do Poder Executivo Federal deveria criar um ou mais conselhos de usuários de serviços públicos e que estes não poderiam exceder a quantidade de serviços previstos na carta do órgão. Ressalte-se ainda que o Art. 66 da Portaria CGU nº 581/2021 determinou que para o lançamento de uma consulta, o serviço deveria alcançar o número mínimo de trinta (30) conselheiros.

De acordo com o Guia Metodológico (CGU, 2021), o formato de conselhos permitiria a avaliação de “hipóteses adotadas pelos gestores no processo de tomada de decisão por meio dos instrumentos de medição da qualidade percebida, bem como de seu resultado: a satisfação com o serviço”.

### 2.2.2. Quem são os conselheiros?

Por meio da pesquisa, constatou-se que a Ouvidoria-Geral dialogou com os gestores dos serviços do MDR a fim delimitar o perfil dos possíveis voluntários que poderiam participar dos Conselhos. Como já referido, a maior parte dos serviços do órgão situava-se no âmbito de atuação de pessoas jurídicas, sendo necessário, portanto, alcançar esse público específico por meio de mecanismos igual-

mente selecionados, conforme se verá na próxima seção.

### 2.2.3. Procedimentos para o engajamento

De acordo com o Relatório de Gestão Ouvidoria-Geral (MDR, 2021), a estratégia de divulgação para engajamento dos usuários contou com a participação não apenas da Assessoria Especial de Comunicação Social, mas também das áreas finalísticas do MDR, adotando-se as seguintes ações:

- a) envio de mais de 260 convites a prefeituras e ouvidorias municipais das 10 maiores cidades de cada Estado e o Distrito Federal;
- b) envio de mais de 400 e-mails com convite aos usuários da Plataforma Fala.BR, considerando-os potenciais Conselheiros;
- c) envio de Ofícios para as Associações de Municípios e a Confederação Nacional de Municípios;
- d) envio de mais de 2.500 convites por e-mail a usuários diretos dos serviços do Ministério dentre gestores e agente públicos municipais, coordenadorias estaduais e municipais de defesa civil, secretarias municipais e técnicos responsáveis por obras ou projetos de saneamento, habitação, mobilidade urbana, dentre outros;
- e) veiculação de notícia no Portal do Ministério em 27/09/2021: “MDR abre 14 consultas públicas para aprimorar serviços prestados à população”;
- f) utilização das redes sociais do MDR; e
- g) elaboração e publicação de boletim “Seja conselheiro do MDR”, com o passo-a-passo para inscrição na plataforma virtual;

Apesar da atuação dos envolvidos, o engajamento não foi suficiente para que se chegasse ao valor mínimo determinado pela legislação. Nessas situações, o Guia Metodológico (CGU, 2021) sugere duas soluções, ambas adotadas pela Ouvidoria-Geral:

1. Agregar um ou mais conselhos cujos usuários e objetivos de serviço tenham natureza semelhante em uma mesma enquete, aumentando o número de respondentes; ou 2. Complementar a sua consulta com dados de pesquisa.

### 2.3. Satisfação, qualidade percebida e processo decisório

Considerando o fato de que a experiência do usuário só pode ser adequadamente avaliada por ele mesmo – avaliação centrada no usuário – e que os serviços apresentam características de intangibilidade e heterogeneidade, o Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços (CGU, 2021) considera duas visões, uma interna (do órgão) e outra externa, que é composta pela **satisfação** e pela **qualidade percebida**.

A **satisfação** reveste-se de caráter “emocional” e pode ser entendida como a diferença entre a expectativa e a realidade do usuário, ou, nos termos da metodologia, se o serviço de fato atendeu as suas expectativas.

Já a **qualidade percebida** envolve um aspecto mais “racional” em que são avaliados seis atributos: i) atendimento; ii) rapidez; iii) usabilidade; iv) confiabilidade; v) esforço; e vi) informações. (CGU, 2021)

De acordo com o material do curso “Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria de serviços público” (ENAP, 2020), a designação desses critérios permite a redução da falta de objetividade comumente observada em modelos tradicionais de avaliação.

### 2.4. Levantamento de hipóteses

Em resumo, o processo de levantamento de hipóteses apresentado pela CGU visa encontrar as melhores hipóteses para testar a relevância de um paradigma de qualidade (ou jornada ideal), buscando soluções para a melhoria das dimensões da qualidade.

Essa atividade compõe-se de duas etapas que, de forma ideal, podem ser realizadas por meio de

oficinas com os gestores de cada serviço:

a) Etapa 1: identificar os responsáveis pela tomada de decisão, bem como seus componentes e compreender o funcionamento do processo decisório.

b) Etapa 2: definir as hipóteses a partir da análise do perfil dos usuários (persona); da identificação da situação que faz o usuário procurar um determinado serviço (problema); e estudo das fases (jornada) que podem ser percorridas pelo usuário em comparação com aquelas que foram efetivamente adotadas pelo gestor para que o objetivo fosse atendido.

A baixa adesão dos conselheiros fez com que a Ouvidoria-Geral repensasse a forma de execução dessa etapa, tendo em vista que o universo amostral não significativo reduziu as possibilidades de que a investigação pudesse contemplar todos os aspectos propostos pelo Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços com o uso dos Conselhos de Usuários. Considerou-se também que o custo de acionar as áreas do órgão para a realização das oficinas não resultaria em modificação significativa dos resultados.

Dessa forma, a Ouvidoria-Geral optou pela elaboração de perguntas que pudessem, ao menos, indicar o campo de atuação dos voluntários e sua visão sobre o serviço ainda que de forma sintética.

### 2.5. Criação de consultas e pesquisas de avaliação

Verificou-se, na pesquisa, que as enquetes foram divididas em “consultas” e “pesquisas” conforme proposto pelo Guia Metodológico (CGU, 2021). Suas principais diferenças estão indicadas na Figura 5.

FIGURA 5 – DIFERENÇAS ENTRE “CONSULTAS” E “PESQUISAS”

	CONSULTAS	PESQUISAS
Escopo	Serviços Públicos prestados pelo órgão ou entidade da administração pública federal.	Quaisquer serviços públicos.
Iniciativa	Unidades do SISOUV - administração pública federal	Qualquer pessoa cadastrada no sistema.
Público alvo	Conselheiros	Qualquer pessoa, inclusive digitalmente não incluídos que podem participar por intermédio de coletores de respostas.
Forma de disponibilização	A própria plataforma avisará o conselheiro	As pesquisas podem ter acesso restrito aos que a acessarem por link ou podem ser públicas. Nesse último caso, além de serem compartilhadas por link, também ficarão visíveis para qualquer cidadão que acesse a plataforma.

Fonte: CGU, 2021

Assim, as consultas são compostas por enquetes formuladas pela Ouvidoria para serem respondidas exclusivamente pelos conselheiros, devendo ser realizadas, no mínimo, a cada 12 meses, conforme disposto no art. 24-F do Decreto nº 9.492/2018, ao passo que as pesquisas são enquetes abertas ao público em geral.

O formato das enquetes combinou perguntas de “escolha simples”, “múltipla escolha”, “matriz de escolha simples” e “texto longo”, sendo este último justificado pela possibilidade de obtenção de informações não estruturadas de forma espontânea (MDR, 2021). Isso foi possível porque a Plataforma Virtual possui várias ferramentas para a estruturação dos dados obtidos, além da confecção das enquetes em si.

Ainda, conforme mencionado no item 2.2.3, a Ouvidoria-Geral adotou a estratégia proposta pelo Guia Metodológico (CGU, 2021) de ampliar sua base de respostas, complementando as consultas com dados obtidos por meio de inclusão de pesquisas abertas.

Foram, assim, replicadas as enquetes direcionadas aos conselheiros nas pesquisas abertas ao público.

### 2.5.1. Publicando as enquetes

Segundo o Guia Metodológico (idem), “uma pessoa pode voluntariar-se para auxiliar na melhoria de quantos serviços julgar conveniente, em um ou mais órgãos”. O primeiro passo do conselheiro era, então, inscrever-se para responder às consultas do(s) conselho(s) de seu interesse. Ele poderia participar de mais de um conselho, mas só poderia responder a cada consulta/pesquisa uma única vez. No caso em análise, verificou-se que 90% dos conselheiros cadastraram-se para responder às enquetes de todos os serviços do MDR.

A Figura 6 exemplifica uma das enquetes publicadas pela Ouvidoria-Geral:

**FIGURA 6 • 1ª ENQUETE “PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E ESTRUTURAÇÃO URBANA”**

**Qual(is) dos serviços públicos abaixo você já solicitou ou participou?**

- Obter apoio financeiro a projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas
- Obter financiamento para modernização tecnológica urbana no Pró-Cidades
- Obter financiamento para reabilitação de áreas urbanas no Pró-Cidades
- Nenhum dos anteriores

**Como você ficou sabendo destes serviços públicos?**

- Pelo site do Ministério do Desenvolvimento Regional
- Pelas redes sociais (Instagram, Facebook etc.) do Ministério do Desenvolvimento Regional
- Por participação em evento institucional
- Pela mídia (rádio, TV, jornais etc.)
- Outro meio
- Não conhecia estes serviços públicos

**Qual é o seu campo de atuação?**

- Poder Executivo estadual, distrital ou municipal
- Poder Executivo federal
- Concessionárias, permissionárias ou empresas participantes de consórcios
- Demais entes privados com projetos ou investimentos na área de desenvolvimento urbano
- Poder Legislativo estadual, distrital ou municipal
- Poder Legislativo federal
- Instituição de Ensino e/ou Pesquisa
- Outro/a

**Como foi a sua experiência ao utilizar estes serviços?**

	Bom	Regular	Ruim	Não sei avaliar
Atendimento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Tempo de espera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Uso dos sistemas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

**Ajude-nos a crescer. Sugira melhoria nos serviços públicos elencados na primeira pergunta.**

Fonte – Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos – MDR (2021)

A primeira pergunta “Qual(is) dos serviços públicos abaixo você já participou ou solicitou?” objetivou a validação do questionário, pois ao indicar que usou pelo menos um dos serviços, todas as demais respostas do conselheiro/usuário na enquete estariam automaticamente habilitadas para análise posterior.

Entretanto, caso o conselheiro/usuário respondesse “Nenhum dos anteriores”, as respostas às perguntas subsequentes não seriam descartadas de imediato, dada a importância de identificar o seu campo de atuação; o conhecimento prévio da existência do serviço, ainda que não utilizado; além de eventuais sugestões deixadas no campo “texto longo”.

## 2.6. RESULTADOS

Durante a pesquisa, as consultas ficaram disponíveis entre os dias 03/08/2021 e 05/12/2021 (124 dias) e as pesquisas, no período de 15/09/2021 a 05/12/2021 (81 dias). Observou-se que em 38 serviços disponibilizados na Plataforma Virtual<sup>6</sup>, foram obtidas 56 respostas dos conselheiros e 94 dos respondentes das pesquisas abertas ao público.

**TABELA 1 • RESPOSTA ÀS ENQUETES - MDR (2021)**

UNIDADE	SERVIÇOS	ENQUETES	RC(*)	RP(*)
SEDEC	11	5	12	40
SMDRU	13	4	18	30
SNH	8	3	14	12
SNS	6	2	12	12
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>56</b>	<b>94</b>

A Tabela 2<sup>7</sup> indica o percentual dos usuários que conhecia ou havia utilizado o serviço dentre o total de respondentes. Verifica-se que os conselheiros que responderam às enquetes Mobilidade Urbana e Pró-Moradia, não conheciam nenhum dos serviços ali contemplados, ou seja, 7% do total.

**TABELA 2 • PERCENTUAL DE CONHECIMENTO PRÉVIO DO SERVIÇO X TOTAL DE RESPOSTAS - CONSULTAS(\*)**

SERVIÇOS	RESPONDENTES	SERV. CONHECIDO	%(**)
<b>SMS DA DEFESA CIVIL</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>80</b>
Projetos de Desenvolvimento e Estruturação Urbana	5	3	60
Saneamento Público	6	3	50
Recursos para a Defesa Civil	4	1	25
Programa Moradia Digna	5	1	20
<b>CAPACIDADES (PF)</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>17</b>
Saneamento Privado e Incentivos Fiscais	6	1	17
Regularização Fundiária Urbana e Melhorias Habitacionais	5	0	0
Mobilidade Urbana	4	0	0
Pró-Moradia	4	0	0

(\*) Foram analisadas apenas as consultas com mais de quatro respostas

(\*\*) Valores arredondados para o número inteiro imediatamente superior

6. Cabe lembrar que o serviço “Selo Aliança pelas Águas Brasileiras” não foi incluído nas enquetes (consultas ou pesquisas).

7. Todas as tabelas desta seção foram elaboradas pela autora.

A Tabela 3 apresenta os dados relativos às pesquisas abertas. Nesse caso, observa-se todos os respondentes já haviam utilizado pelo menos um dos serviços das enquetes listadas.

**TABELA 3 • PERCENTUAL DE CONHECIMENTO PRÉVIO DO SERVIÇO X TOTAL DE RESPOSTAS - PESQUISAS(\*)**

SERVIÇOS	RESPONDENTES	SERV. CONHECIDO	%(**)
<b>FORT. E CAPACITAÇÃO EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (PF)</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>89</b>
<b>SMS DA DEFESA CIVIL (PF)</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>75</b>
Mobilidade Urbana	14	9	64
Recursos para a Defesa Civil	8	5	63
Programa Moradia Digna	7	4	57
Reconhecimento Federal Emergência/de Calamidade Pública	8	4	50
Saneamento Público	6	3	50
Saneamento Privado e Incentivos Fiscais	6	3	50
Capacidades (PF)	6	1	17
Operação Carro Pipa	7	1	14

(\*) Foram analisadas apenas as consultas com mais de quatro respostas

(\*\*) Valores arredondados para o número inteiro imediatamente superior

Verifica-se também que o maior percentual de conhecimento prévio dos serviços dentre os respondentes, concentrou-se naqueles destinados às “pessoas físicas” (PF), com exceção do serviço “Capacitar-se para fortalecer institucionalmente o desenvolvimento regional e urbano (PFCG/Capacidades)”. Nesse caso, tanto nas consultas quanto nas pesquisas abertas, o percentual foi de apenas 17%.

As respostas ao campo “texto longo” foram assim quantificadas:

**TABELA 4 • RESPOSTAS NO CAMPO “TEXTO LONGO”**

UNDADE	CONSULTAS	PESQUISAS
SEDEC	4	2
SMDRU	3	3
SNH	3	1
SNS	2	1
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>7</b>

Abaixo conferimos algumas das respostas retiradas do campo “texto longo”:

“A meu ver o serviço está bom! Sempre recebo com antecedência.” (Pesquisa aberta - SMS da Defesa Civil)

“Disponibilizar mais linhas de financiamentos para o setor de infraestrutura.” (Consulta - Saneamento Público)

“Buscar sempre agilidade no processo, para que seja executado em um menor tempo possível.” (Consulta - Projetos de Desenvolvimento e Estruturação Urbana)

“Como avaliar se não temos informações ou acesso aos serviços?” (Consulta - Regularização Fundiária e Urbana e Melhorias Habitacionais)

Mesmo diante das evidências de que a Ouvidoria-Geral do MDR seguiu quase integralmente o Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços por meio do uso de conselhos de usuários, com apoio das áreas finalísticas e da Assessoria Especial de Comunicação, o número mínimo de conselheiros não foi atingido em nenhum dos serviços ativos naquele momento.

A primeira hipótese para explicar esse resultado seria o próprio formato de consultas por meio de conselhos em face de um determinado público. Sabe-se que os serviços do MDR englobam majoritariamente “pessoas jurídicas” e um grupo menor formado pela sociedade em geral e por gestores públicos – ou, para fins didáticos, “pessoas físicas”.

Assim, nas tabelas 2 e 3, nota-se que o maior percentual de respondentes que conheciam ou haviam utilizado efetivamente os serviços concentrou-se naqueles destinados a “pessoas físicas”. Nas consultas diretas aos conselheiros, o serviço “SMS da Defesa Civil” atingiu 80% nesse quesito. Já nas pesquisas abertas, os serviços “Fortalecimento e Capacitação em Proteção e Defesa Civil” e “SMS da Defesa Civil”, tiveram, respectivamente, 89% e 75%, de respondentes na mesma situação. É importante salientar que o cadastro para recebimento de SMS da Defesa Civil está aberto para qualquer pessoa.

Por sua vez, os serviços “Capacitar-se para fortalecer institucionalmente o desenvolvimento regional e urbano (PFCG/Capacidades)” e “Obter apoio técnico para a elaboração do plano de mobilidade urbana (Planmob)”, ambos destinados a usuários da sociedade em geral e gestores e técnicos públicos, tiveram um resultado bastante inferior. O primeiro atingiu 17% e o segundo, 21% (apenas 3 dos 14 respondentes conheciam o serviço).

Na presente análise, considerou-se o fato de que esse público essencialmente técnico também é responsável direto pelo diálogo com o MDR, seja nos ajustes prévios à execução dos serviços, seja durante ou após sua finalização. Esses “assessores”, contudo, são trocados diversas vezes na legislatura sem que haja preocupação com a continuidade das atividades. Assim, a rotatividade dessa força de trabalho poderia explicar o baixo engajamento em serviços que teriam impacto significativo na melhoria das gestões locais.

A fim de ilustrar essa situação, a pesquisa identificou que o Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais (PFCG/Capacidades) visa estimular as capacidades

dos entes subnacionais por meio de diversas linhas de atuação, como assistência técnica, capacitação, inovação de gestão, entre outros.

Por meio da pesquisa realizada, foi possível constatar que, em 2021, o PFCG emitiu 6.257 certificados, com agentes capacitados em todos os estados do Brasil. Devido a fatores técnicos e operacionais enfrentados pela Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) em 2022, o programa certificou apenas 923 pessoas até o momento. Em todo caso, percebe-se que o número de pessoas capacitadas supera demasiadamente o número de usuários engajados na Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos.

A outra hipótese está relacionada ao fato de que muitos serviços do MDR atendem a projetos de grande complexidade, tais como o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF/MDR, 2022), em que o público-alvo se divide entre empresas e entes subnacionais, excluindo-se o cidadão individualmente. Assim, é razoável pensar que esse grupo de pessoas tenderá a se engajar mais naqueles serviços dos quais seja beneficiário direto e imediato e para os quais possa, a partir de sua própria experiência, direcionar sua satisfação ou seu descontentamento.

Outro ponto de extrema relevância e que deve estar presente em todas as fases da oferta de serviços públicos, é a busca por uma linguagem mais inclusiva e cidadã, que seja direcionada a cada grupo em sua singularidade, sem que se perca sua natureza legal. A comunicação entre o Estado e a sociedade precisa ser direta, clara e efetiva.

Essa ideia está em consonância com um dos estudos mais importante sobre o desenvolvimento de governos eletrônicos, o E-Government Survey, que é publicado a cada dois anos pelo Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (*United Nations Department of Economic and Social Affairs – UN*). Segundo o documento, “a pesquisa demonstra que as tecnologias digitais, entre outras coisas, permitiram aos governos desempenharem um papel fundamental na abordagem envolvendo a crise de saúde global e garantirem prestação efetiva de serviços públicos essenciais durante o período de crescente isolamento, incerteza e vulnerabilidade.” (Tradução livre).

### 3. CONCLUSÃO

Por tudo o que foi exposto, afirma-se que a avaliação de serviços não deve ser vista como um fim em si mesma. Ela é ferramenta e processo e não pode escapar de ser aprimorada constantemente, seja por meio de conselhos ou por outros mecanismos que a lei venha determinar. Cada órgão ou entidade enfrentará desafios diferentes, mas a missão de oferecer serviços públicos de melhor qualidade é a mesma. É igualmente importante salientar para a sociedade o fato de que a participação e a avaliação de serviços ampliam e garantem direitos para todos. Afinal, de acordo com Bordenava (2013), “o futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa”.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORDENAVE, Juan E. D. O que é Participação - Coleção Primeiros Passos. 8ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 2013, p. 17.

BRASIL. Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Decreto/D10290.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Decreto/D10290.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.773, de 23 de agosto de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas técnicas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/Decreto/D10773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Decreto/D10773.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.065, de 6 de maio de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2022/decreto/D11065.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/decreto/D11065.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2020. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm)>. Acesso em: 16 set. 2022

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, 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). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU (Brasil). Conselhos de Usuários de Serviços Públicos - Fórum de Melhorias de Serviços Públicos. Disponível em <<https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/public/proposta-melhoria?colunaOrdenacao=id&direcaoOrdenacao=ASC&tamanhoPagina=15&pagina=1>>. Acesso em 18 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Guia metodológico de avaliação de serviços públicos. Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conselhos-de-usuarios>>. Acesso em 13 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Ouvidorias Federais. Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 581, de 9 de março de 2021. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563>>. Acesso em: 08 set. 2022.

Escola Nacional de Administração Pública - Enap (Brasil) – Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria de serviços públicos – Módulo I (2020), p. 23. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6625>> Acesso em: 11 set. 2022.

MEIRELES, 2006 apud ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 28ª Edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 844 - 5

MINISTÉRIO DA ECONOMIA - ME (Brasil). Avaliação de satisfação dos usuários. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/ferramentas/modelo-de-qualidade-dos-servicos-digita-ais/avaliacao-de-satisfacao-dos-usuarios>>. Acessado em 08 set. 2022

\_\_\_\_\_. Do eletrônico ao Digital. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>>. Acesso em 16 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Guia de Edição de Serviços do GOV.BR. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/guia-de-edicao-de-servicos-do-gov.br/o-que-e-um-servico/o-que-e-um-servico>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Portal de Serviços GOV.BR. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br>>. Acesso em: 06 set. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR (Brasil). Institucional. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organogramas>>. Acesso em: 13 ago. 2022

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral. Apresentação: Carta de Serviços - Código de Defesa do Usuário, 2021

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral. Relatórios Consolidados. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdr/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria](https://www.gov.br/mdr/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria)>. Acesso em: 18 ago. 2021

\_\_\_\_\_. Ouvidoria-Geral. Relatório de Gestão 2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdr/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria/RelatorioAnualOuvidoria2021.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/RelatorioAnualOuvidoria2021.pdf)>. Acesso em 08 set 2022.

\_\_\_\_\_. Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais (PFCG/Capacidades). Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/capacidades>>. Acessado em: 30 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Transposição do Rio São Francisco. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/transposicao-sao-francisco>>. Acessado em: 30 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. Disponível em <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao>> Acesso em: 13 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos. Disponível em <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/secretarias-nacionais/secretaria-nacional-de-desenvolvimento-regional-e-urbano>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Saneamento. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/secretarias-nacionais/saneamento>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Segurança Hídrica. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/secretarias-nacionais/seguranca-hidrica>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

PEDROSA, G. V.; MENEZES, V. G. 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>>. Acessado em: 04 out. 2022.

SILVA, W. C. P. da et al. Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos: Um modelo para serviços digitizados, presenciais e parcialmente digitizados (BRASP) - Relatório Técnico. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade UnB Gama, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35174/3/RELATORIO\\_AvaliacaoQualidadeServicos.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35174/3/RELATORIO_AvaliacaoQualidadeServicos.pdf)>. Acessado em: 04 out. 2022

UNITED NATIONS – Department of Economic and Social Affairs. E-Government Survey 2022. Disponível em: <<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Report%20without%20annexes.pdf>>. Acessado em: 04 out. 2022

# 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 Santos<sup>1</sup>*

**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 Usuários<sup>2</sup>, 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 OGU<sup>3</sup> 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.

3. Ouvidoria Geral da União

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.

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,

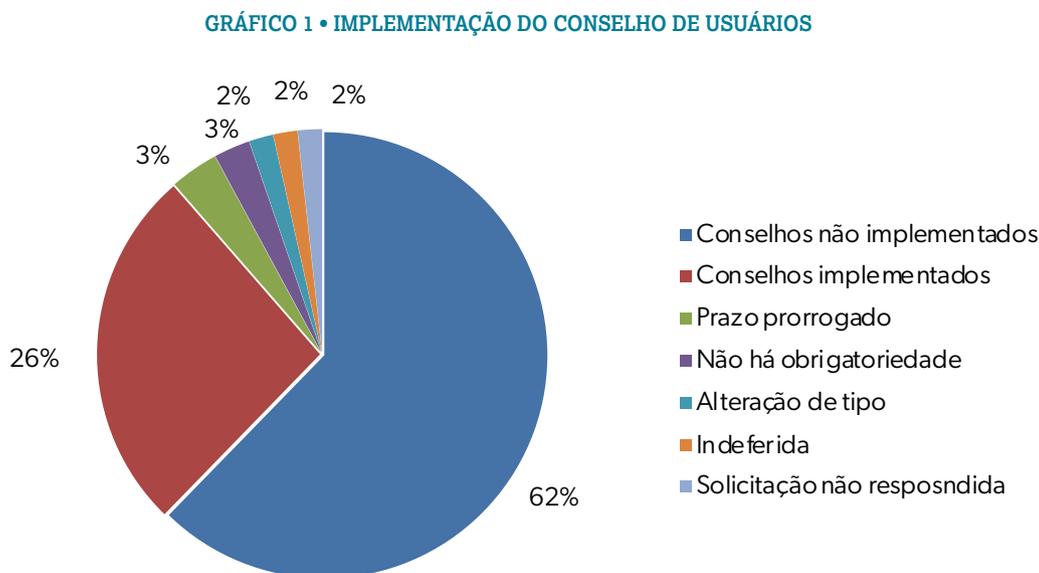
Hospitais Universitários e órgãos prestadores de serviços de outra natureza.

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.

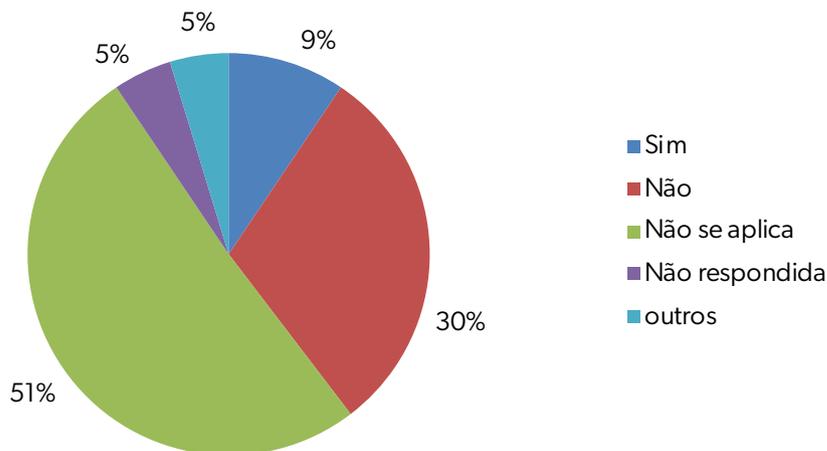
O destaque positivo fica por conta das solicitações indeferidas ou não respondidas. Elas correspondem juntas a 4% das consultas realizadas.

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

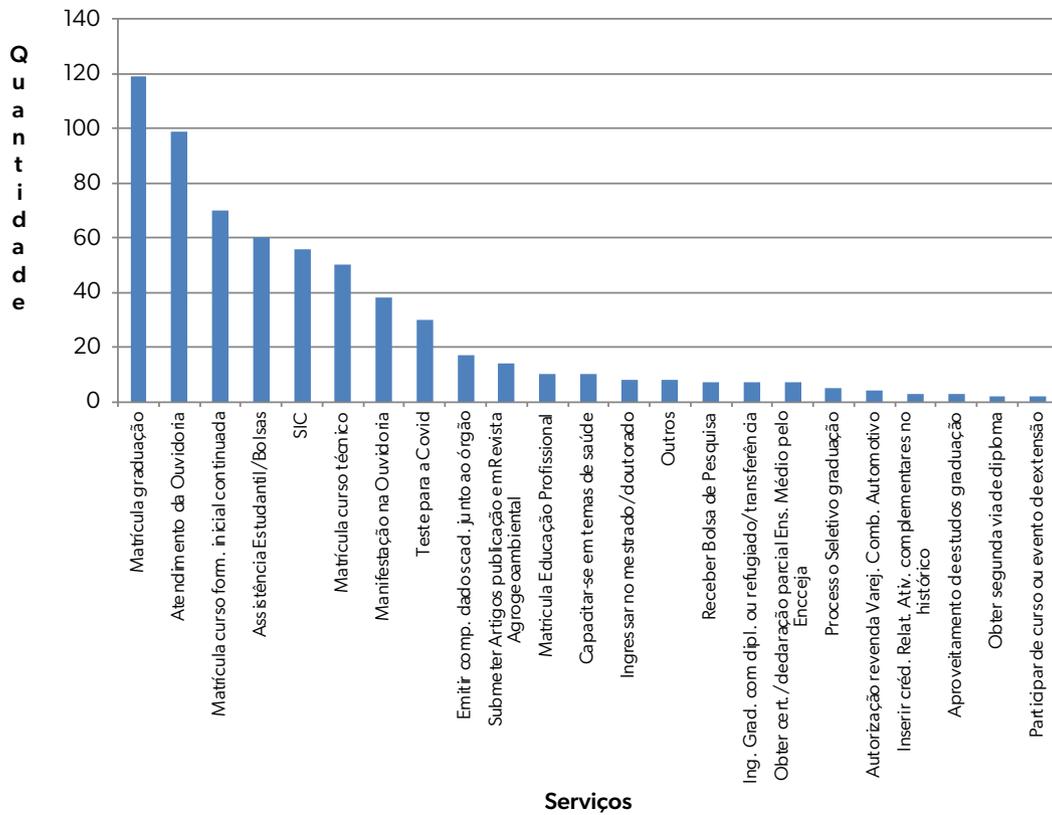
Fonte: O autor (2022)

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:

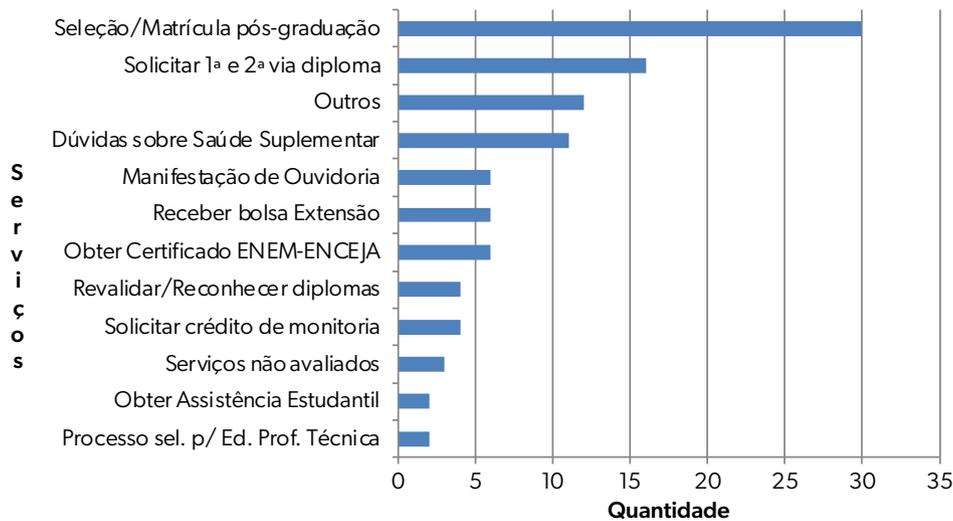
- Cite os 3 serviços mais avaliados pelos conselheiros, bem como a quantidade de avaliações para cada um deles.
- Cite os 3 serviços menos avaliados pelos conselheiros, bem como a quantidade de avaliações para cada um deles.

**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
<b>TOTAL DE RESPOSTAS</b>	<b>117</b>	<b>100</b>

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.

# 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 Lomba<sup>1</sup>*

---

**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 Serviços<sup>2</sup> 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](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.

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

---

*Marleni Maria Silva<sup>1</sup>*

---

**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*<sup>2</sup>. 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*<sup>3</sup>.

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 administração<sup>4</sup> 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.*”<sup>5</sup> 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 Digital<sup>6</sup>, 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 população<sup>7</sup>.

### 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.br<sup>8</sup>, 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”<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup> 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.br<sup>11</sup>. 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)<sup>12</sup> 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.

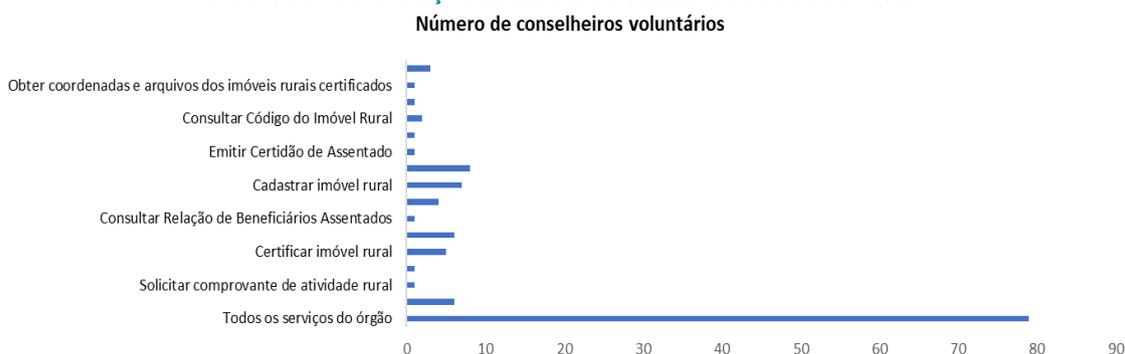
11. É um portal que tem como objetivo reunir em um só lugar todas as informações e serviços do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>

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.

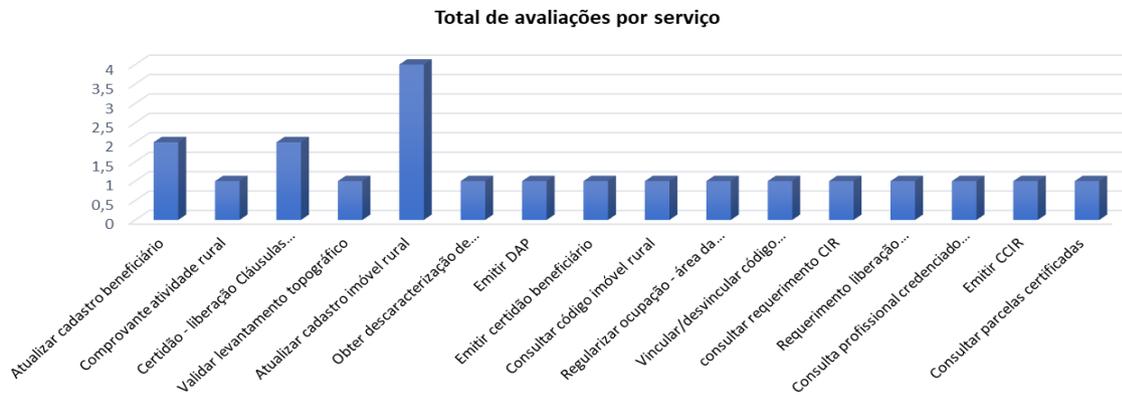
No primeiro momento, a Ouvidoria do Incra promoveu o engajamento dos conselheiros conforme descrito: a) inclusão de convites nas respostas dirigidas aos usuários da plataforma Fala.BR<sup>13</sup>; b) envio de e-mails personalizados para uma amostra de usuários do Fala.BR; c) divulgação de *banners* 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



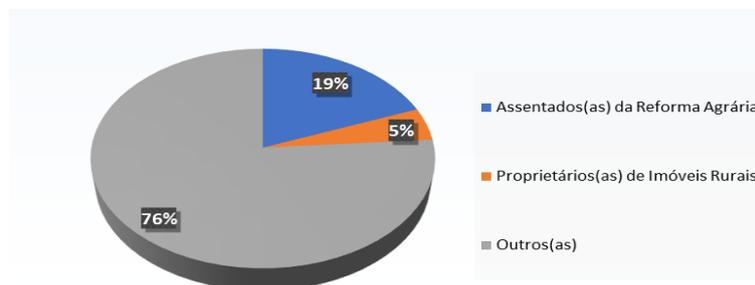
Fonte: Plataforma de Conselho de Usuários CGU, enquete 2488<sup>14</sup>

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

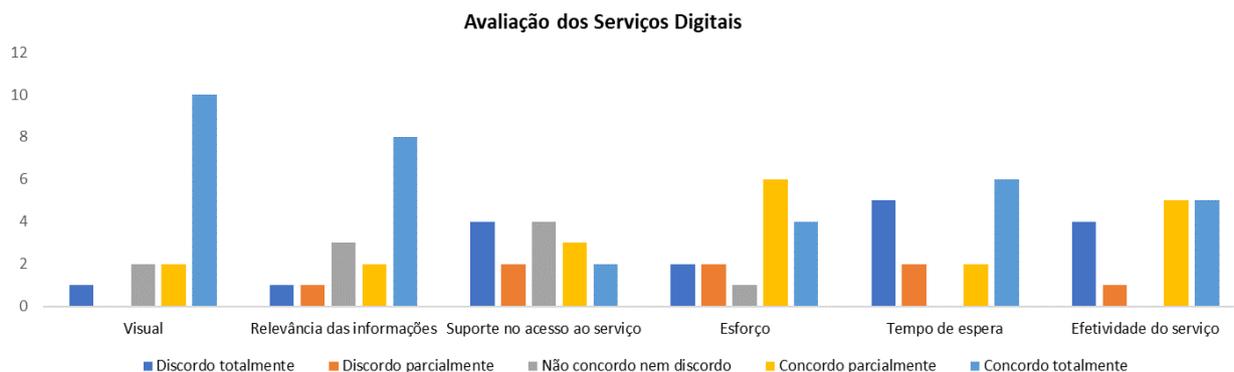


Fonte: Relatório da primeira avaliação do conselho de usuários – Incra

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

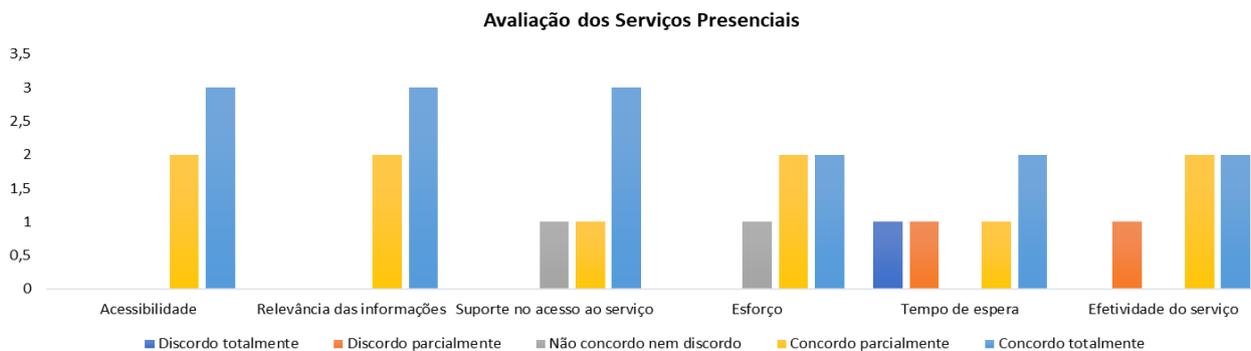
de acesso aos serviços do Incra foi por meio digital (71% dos respondentes). Para avaliar esses serviços, tanto digitais quanto presenciais, foi usado o Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços, com as devidas adaptações, o qual prevê a existência de seis dimensões para a qualidade percebida, quais 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 autoprivacão, 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 2021<sup>15</sup> 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 Inkra. A recente publicação da Portaria SGD/ME/Nº 548<sup>16</sup> (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](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](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](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](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/ZX4cTGrqYfVhr7LvVy-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](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-apenas-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/jPGmmcBncYzk36SvwwC3b-zj/?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.

# O emprego de ferramentas de tecnologias de dados na avaliação dos serviços e tomadas de decisão: Um estudo de caso do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

---

---

Naiara Oliveira<sup>1</sup>

---

**Resumo:** O Serviço de Informação ao Cidadão é o setor dentro da Ouvidoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) responsável pelo atendimento dos pedidos de acesso à informação, previstos na Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Por meio dele, o cidadão pode exercer a cidadania exercitando o controle social, solicitando informações aos órgãos públicos. Diante disso, as informações solicitadas por transparência passiva são dados relevantes para que o ministério possa executar ações de transparência ativa. Entretanto, para que isso aconteça é importante que estas informações das solicitações estejam organizadas e sistematizadas. Portanto, este trabalho tem por objetivo analisar o emprego de ferramentas de tecnologias de dados (foco em *Business Intelligence*) no Serviço de Informação ao Cidadão do MAPA, no ano de 2022, como ferramenta para gerar conhecimento e para tomada de decisão.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação, Serviço de Informação ao Cidadão, *Business Intelligence*, Ouvidoria.

---

1. Graduada em Agronomia e Pós-Graduada em Ouvidoria Pública. É servidora pública desde 2009, no cargo de Engenheira Agrônoma do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Ocupou cargo de Chefe de Serviço e Chefe de Divisão do Serviço de Informação ao Cidadão e Ouvidora Substituta no MAPA no período de 2020 a 2022 e, desde 2023, é Coordenadora de Transparência e Acesso à Informação no Ministério das Cidades. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3459294416727931>

## 1. INTRODUÇÃO

Dentro de uma ouvidoria, são produzidos inúmeros dados e informações, portanto além de possuir um importante papel de interlocutora com o cidadão, a ouvidoria possui acesso a dados relevantes que podem contribuir para a melhoria dos diversos serviços públicos do órgão.

Entretanto, para que a informação possa gerar conhecimento para tomada de decisão é importante que estas estejam organizadas e sistematizadas.

Neste sentido, este trabalho vem questionar como o emprego de ferramentas de tecnologias de dados pode contribuir na avaliação dos serviços e tomadas de decisão. Para responder tal pergunta propõe-se neste trabalho um estudo de caso da implementação da tecnologia de *Business Intelligence* (BI) no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Ademais, tem-se por objetivo analisar os dados preliminares da implementação desta ferramenta no ambiente de trabalho.

### 1.1. Ouvidoria como gestora de dados

Dentro da Ouvidoria, são produzidos diversos dados sobre a qualidade dos serviços executados pelo órgão, entretanto, muitas vezes essas informações não são sistematizadas para geração de conhecimento.

A análise de dados é um processo que tem por objetivo transformar dados em ferramentas norteadoras para o processo de tomada de decisão. A era digital e a internet fazem com que as entidades trabalhem com um grande volume de dados. Esses, se analisados de uma maneira exploratória, podem fazer das ações respostas diretas às demandas.

É desses fatos que surge a percepção de que a utilização de tecnologias de processamento de dados pode garantir maior produtividade, ganho de eficiência e respostas rápidas e assertivas na prestação de serviço público.

Logo, entende-se que a análise de dados aplicada à gestão pública tem a capacidade não somente de acompanhar as atualizações informacionais históricas causadas pelo avanço da internet no Brasil, mas também de satisfazer a necessidade de eficiência dos atos administrativos e de promoção do acesso à informação, características inerentes ao

Estado Democrático de Direito.

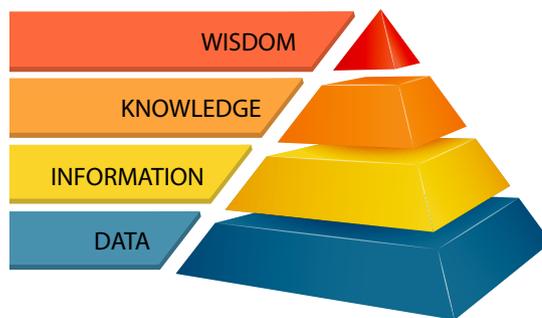
Além disso, como suporte à tomada de decisão pelo setor público, a análise e mineração de dados pode fomentar maior eficiência dos atos administrativos, que é um dos princípios constitucionais, conforme artigo 37 da Constituição Federal.

A hierarquia DIKW é um elemento norteador de muitos estudos que lidam com informação e conhecimento, trata-se de tema referência e fortemente presente em áreas como gestão do conhecimento e ciências da informação.

Esta metodologia define os termos dado, informação, conhecimento e sabedoria, como quatro elementos distintos, porém intimamente relacionados, que fazem parte de um mesmo fenômeno – apesar de nem todas as versões da hierarquia possuírem, necessariamente, todos ou apenas esses quatro componentes (BERNSTEIN, 2009).

Trata-se, classicamente, de uma pirâmide onde na base encontra-se dado e no topo, sabedoria.

FIGURA 1 • EXEMPLO DA HIERARQUIA DIKW



Fonte: Bernstein, 2009

Pode-se identificar na figura acima que “A informação é base para a construção do conhecimento”. Com o cruzamento de vários dados primários, é possível se obter informações, que consequentemente levam ao conhecimento para a tomada de decisão.

Informação é algo que possa ser útil para alguma aplicação ou pessoa (FOINA, 2006). As decisões são tomadas de acordo com o conhecimento e informações.

### 1.2. Sobre o Serviço de Informação do Cidadão

O acesso à informação é o determinante assegurado pela publicidade, um dever da administração pública e um direito da sociedade. Para que a pu-

blicidade seja útil, eficaz e socialmente relevante na transparência da administração pública, são necessários o aspecto quantitativo, pela divulgação dos assuntos administrativos, e o aspecto qualitativo, para garantir mecanismos que fomentem a motivação e a participação da sociedade. O estudo da administração pública indica que o alcance de maiores níveis de transparência deve ser incentivado para que o governo assuma uma postura de responsabilidade (*accountability*) perante a sociedade (BANNISTER AND CONNOLLY, 2011).

Para Silva e Bruni (2019), a divisão do estudo

da transparência em passiva e ativa não é somente didática, mas também procedimental. “Enquanto na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal de dados obrigatórios”, na transparência passiva o ente público tem de estar preparado para responder a qualquer solicitação da sociedade, desde que tal solicitação não esteja sujeita a sigilo (SILVA; BRUNI, 2019, p. 418).

A Figura 2 apresenta as distinções entre os dois tipos de transparência previstos na LAI:

FIGURA 2 • CARACTERÍSTICAS DAS TRANSPARÊNCIAS ATIVA E PASSIVA

CARACTERÍSTICA	LAI	
	TRANSPARÊNCIA ATIVA	TRANSPARÊNCIA PASSIVA
Iniciativa da informação	Administração pública (Art. 8º)	Qualquer interessado (Art. 10)
Forma de acesso	Internet por meio do site da instituição governamental (Art. 8º, § 2º).	Serviço de informação ao Cidadão (SIC), que pode estar disponível pela internet (Fala.Br) ou de modo presencial no órgão (Art.9º, I; Art. 10, § 2º).
Conteúdo da informação	Divulgação de um conteúdo mínimo previsto na LAI, além de informações típicas do órgão (Art. 8º, § 1º).	Qualquer informação solicitada pelo interessado, pertinente ao escopo do órgão (Art. 8º).
Tempo de divulgação	Tempo real	Imediatamente, quando disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (Art. 11, §§ 1º e 2º).

Fonte: Adaptado de Silva e Bruni (2019).

### 1.3. Business Intelligence

Diante da quantidade de dados gerados dentro de uma instituição, sobretudo dentro de uma ouvidoria, é imprescindível a adoção de uma ferramenta tecnológica que possa contribuir para a gestão e disponibilização de dados e informações.

Neste contexto, os fundamentos do *Business Intelligence* (BI) giram em torno de coletar, modelar e restaurar os diversos dados de uma empresa prometendo facilitar a tomada de decisões dentro dela.

Notadamente no âmbito da administração pública brasileira, a literatura sobre BI têm sugerido que o uso das técnicas, metodologias, habilidades e ferramentas tem promovido o aumento da capacidade de coletar, organizar, tratar, e analisar dados, das mais diversas fontes, com o intuito de oferecer informações tempestivas e precisas aos gestores públicos e à sociedade (Rodrigues et al., 201

Larson (2019) define BI como um processo orientado por dados que combina armazenamento e coleta de dados com gerenciamento de conheci-

mento para fornecer informações ao processo de tomada de decisões.

As ferramentas de BI permitem a disponibilização direta aos usuários de recursos para que possam criar gráficos, tabelas e relatórios *ad hoc*<sup>2</sup> e assim produzir indicadores de desempenho (Ul-Ain et al., 2019). Essas características de estruturação de informações são aderentes às necessidades de transparência ativa dos governos digitais.

Desta forma, a *Business Intelligence* pode ser definida como o conjunto de ferramentas e métodos que visam transmitir informações relevantes aos gestores da empresa. Seu objetivo é ajudá-los a compreender seu ambiente de trabalho e apoiá-los em suas tomadas de decisões estratégicas (BARBIERI, 2001).

O BI permite analisar os dados com mais facilidade e restaurá-los de uma forma mais acessível e intuitiva. Isto é feito valendo-se de relatórios,

2. *Ad hoc* é uma expressão latina cuja tradução literal é “para isto” ou “para esta finalidade”.

dashboards, mapas, dentre outros métodos que facilitam a visualização e compreensão das informações compiladas. Tem-se, pois, que o BI é uma ferramenta dinâmica que permite ilustrar os dados através de gráficos ou tabelas clicáveis. Isso, portanto, abre novos parâmetros de análise para os tomadores de decisão (TURBAN et al., 2009).

Novas plataformas de BI são capazes de gerar análises de dados em tempo real. A análise é exibida em painéis interativos. Estes apresentam gráficos simples que oportunizam uma melhor observação sobre a evolução do desempenho da equipe e, fundamentalmente, compreenda as razões para o aumento ou redução no desempenho. Esses painéis, atualizados em tempo real, permitem que o governo seja mais ágil (CZERNICKI, 2009).

Segundo Nascimento e Reginato (2007), também é necessário e imprescindível garantir a qualidade dos dados, pois, se houver erros nos dados armazenados, estes se espalhariam por toda a organização. Referidos erros nos dados podem fazer com que sejam tomadas decisões erradas que afetam os resultados da instituição. Os custos derivados da má qualidade dos dados em uma organização podem ser muito altos, pois deles depende o conhecimento.

A arquitetura viabilizada por ferramentas BI representa para o tomador de decisão uma solução bastante útil para subsidiar suas deliberações, valendo-se do enorme potencial de dados existentes nas organizações atuais, o que fornece condições de realização de diferentes tipos de análise.

## 2. DESENVOLVIMENTO

Para cumprir com o objetivo do artigo, ou seja, analisar o emprego de ferramentas de tecnologias de dados (foco em BI) no Serviço de Informação ao Cidadão do MAPA, no ano de 2022, foi formulada a seguinte pergunta de pesquisa: como o emprego de ferramentas de tecnologias de dados pode contribuir na avaliação dos serviços e tomadas de decisão? Para responder tal questão, realizou-se, para coleta de dados, pesquisa de documentação, registros em arquivos e observação direta. Trata-se de estudo de caso, de natureza descritiva, utilizando dados do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do ano de 2022.

Conforme Yin (2010), o estudo de caso pode ser tratado como importante estratégia metodológica para a pesquisa em ciências humanas, pois permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado, revelando nuances difíceis de serem enxergadas “a olho nu”. Além disso, o estudo de caso favorece uma visão holística sobre os acontecimentos da vida real, destacando-se seu caráter de investigação empírica de fenômenos contemporâneos.

### 2.1. Descrição da construção do painel de BI no MAPA

O Serviço de Informação ao Cidadão do MAPA teve origem no ano de 2012, juntamente com a implementação do Decreto 7.724/12 que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Inicialmente, o SIC estava vinculado à Biblioteca Nacional de Agricultura, e somente em 2019 suas atribuições foram transferidas para a Ouvidoria.

Em um momento inicial, as informações do SIC eram acompanhadas somente no relatório anual ou por meio do painel da lei de acesso à informação disponibilizado pela Controladoria Geral da União<sup>3</sup>. Por meio deste painel podemos observar que o MAPA é 12º no ranking dos 303 órgãos do Governo Federal que utilizam a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.Br<sup>4</sup> para pedidos de acesso à informação.

Entretanto, cumpre esclarecer que os pedidos de acesso à informação do MAPA são recepcionados pelo sistema Fala.Br, mas nem todas as informações necessárias para o gerenciamento das informações, dentro da instituição, podem ser coletadas do referido sistema.

Internamente as informações eram coletadas em uma planilha, com muitas informações que já constavam no sistema Fala.Br, preenchimento inadequado e presença de erros.

Desta forma, para construção do painel de *Business Intelligence* no MAPA, foi necessário a construção de uma nova planilha para coleta de dados que não são disponibilizados pelo Fala.Br.

3. <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm> - Painel de Pedidos de Acesso à Informação

4. A Plataforma Fala.Br, criada e mantida pela CGU, é de uso obrigatório pelas ouvidorias que fazem parte do SisOuv, sem prejuízo de sua integração com sistemas informatizados de ouvidoria, conforme previsto na Portaria CGU nº 581/2021

Esta planilha possui alguns dados como assunto, e área técnica responsável que são imprescindíveis para a tomada de decisão mas não estão disponíveis no referido sistema.

Neste estudo em questão escolheu-se trabalhar com a Plataforma de BI Google Data Studio. A escolha desta ferramenta se deu, inicialmente, pelo contrato que o MAPA possui com o Google Workspace. Entretanto, a ferramenta é gratuita, possui perfeita integração com planilhas Google, igualmente

gratuita e portanto de fácil replicabilidade em diversos âmbitos governamentais.

Posteriormente realizou-se a modelização da intervenção com a construção do Modelo Lógico da aplicabilidade do BI Data Studio Google, o que possibilitou a compreensão de sua racionalidade e a relação entre os recursos necessários, às atividades planejadas e os efeitos previstos para sua operacionalização (CHEN, 2005), conforme Fig.3 .

FIGURA 3 • FLUXOGRAMA DE DADOS COM BI



Fonte: Elaboração da autora.

Desta forma foi construída planilha para coletar dados ausentes no sistema, bem como, relatórios da Plataforma Fala.Br, sobre os pedidos de acesso à informação e pesquisas de satisfação.

Por fim, foram carregadas na plataforma BI Google Data Studio a planilha construída com informações que não estão presentes no Fala.Br e planilhas extraídas da Plataforma.

Desta forma, a partir da união dos dados, tendo como informação em comum o NUP do pedido, foram definidas as métricas importantes para estarem disponíveis no painel (fig.4), sendo elas:

#### Sobre os pedidos de acesso à informação

- Número total de pedidos
- Número total de pedidos
- Pedidos por unidade da federação
- Evolução (número de pedidos por mês)
- Por Unidade do MAPA
- Assunto
- Decisão dos pedidos
- Escolaridade do solicitante
- Gênero do solicitante

#### Sobre os recursos

- Número total de recursos
- Número de recursos por instância
- Decisão dos recursos

#### Sobre as pesquisas de satisfação

- Índice de satisfação
- Se a resposta foi fácil de compreender
- Se está satisfeito com o atendimento prestado
- Pesquisas por unidade do MAPA
- Pesquisas por assunto
- Se a resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido
- Se os pedidos que tiveram pesquisas respondidas tiveram recursos

FIG. 4 • VISÃO DO PAINEL DE BI DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO. ACESSO EM SETEMBRO/2022



Acessível em: [https://datastudio.google.com/u/0/reporting/8d7f-5679-8433-4517-924a-e847592f92f0/page/p\\_00tq6mzzwc](https://datastudio.google.com/u/0/reporting/8d7f-5679-8433-4517-924a-e847592f92f0/page/p_00tq6mzzwc)

## 2.2. Análise preliminar dos dados obtidos pelo Painel BI

A partir da análise dos dados preliminares obtidos pelo painel foi possível observar que o próprio Serviço de Informação ao Cidadão do MAPA é o que mais responde pedidos de Acesso à Informação.

Ademais, observa-se, por meio dos dados coletados, que os principais assuntos dos pedidos de acesso à informação, não são propriamente pedidos e sim consultas, que como a CGU define, não são consideradas pedidos de acesso à informação e encaminhamento a outros órgãos.

Estes dados são úteis para que este Serviço possa planejar ações de capacitação voltados ao cidadão usuário deste serviço a fim de que possa compreender melhor o que é um pedido de acesso à informação e os assuntos de atribuição deste ministério.

O terceiro assunto mais requisitado nos pedidos de acesso à informação são vistas a processos administrativos. Diante disso, a Ouvidoria do MAPA, utilizando estes dados disponibilizados, elaborou o

informe nº 8/2022 destinado à Secretaria de Defesa Agropecuária segunda área técnica que mais recebe solicitações de informações, a fim de promover melhorias no serviço “Acompanhar Processo Administrativo de Fiscalização Agropecuária”, inserto na Carta de Serviços ao Usuário do MAPA, de modo a ofertar não somente o acompanhamento dos processos administrativos, como também o acesso aos autos por meio de canal específico e efetivo.

## 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia deve ir além de um método para escolher quem governa. Percebe-se que ela está vinculada à busca histórica de liberdade, justiça e progresso material e pessoal (PNUD, 2004).

Neste sentido, para avaliar um serviço, é importante ter dados. Conforme consta na pirâmide de conhecimento, os dados são a base para ajudar na tomada de decisão. Sem dados, não se gera informações e portanto não gera-se conhecimento. Sem conhecimento não é possível uma tomada de decisão consciente e consistente.

As ferramentas de gestão de dados existem como facilitadoras dos processos de trabalho. Com o desenvolvimento da informática e do processamento de dados essas ferramentas estão cada vez mais ao alcance das instituições.

Desta forma, os painéis de *Business Intelligence* mostram-se como importantes alternativas para reunião de diversas informações em uma única base de dados que pode gerar gráficos para tomada de decisão em tempo real.

Os painéis de BI podem contribuir em diferentes aspectos para a tomada de decisões: melhora o acesso à informação e permite acessar facilmente a informação. Além disso, a BI pode integrar e unificar sistemas de informação, obtendo resultados confiáveis e sob medida.

Isto porque ter informações validadas e automatizadas aumenta a confiabilidade das informações, além de reduzir os custos, pois a automação da coleta de dados e a geração de relatórios podem minimizar a possibilidade de ocorrer erros, além de permitir que as pessoas gastem seu tempo

com a análise das informações e não com sua coleta e compilação (NASCIMENTO & REGINATO, 2007).

Desta maneira, a partir do caso construído para o presente estudo, foi possível observar que a presença de um painel de BI foi importante para basear o planejamento de duas ações, sejam elas, ações de capacitação aos cidadãos orientativas sobre a Lei de Acesso à Informação, bem como um informe direcionado à área técnica que partiu da análise dos principais assuntos das solicitações recebidas.

Este caso explicita como a tecnologia da informação pode contribuir para gerar conhecimento, melhoria da gestão do serviço e tomada de decisão baseada em dados concretos.

Painéis deste tipo podem ser facilmente replicados para outras ouvidorias a fim de contribuir para que as mesmas tenham um papel mais atuante nas proposições de soluções de problemas.

Deste modo, considerando que as primeiras análises foram positivas, planeja-se implementar painel semelhante para análise das manifestações de Ouvidoria do MAPA.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHEN H. Practical program evaluation: assessing and improving planning, implementation, and effectiveness. Thousand Oaks: Sage; 2005.
- BERNSTEIN, Jay H. The data-information-knowledge-wisdom hierarchy and its antithesis. *Nasko*, v. 2, n. 1, p. 68-75, 2009.
- BANNISTER, F., & CONNOLLY, R. The trouble with transparency: A critical review of openness in e-government. *Policy & Internet*, 3(1), Article 8, 1-30, 2011.
- BARBIERI, C. Impacto da TI no cenário competitivo das organizações. São Paulo: Developers, 2000.
- BARBIERI, C. *Business Intelligence: modelagem e tecnologia*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Axcel Books do Brasil Editora, 2001.
- CZERNICKI, B. Next generation *Business Intelligence* software with silverlight 3. New York: Apress, 2009.
- FOINA, Paulo Rogério. *Tecnologia de Informação: Planejamento e Gestão*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- LARSON, D. "A review and future direction of business analytics project delivery". *Aligning Business Strategies and Analytics*, pp. 95-114, 2019.
- NASCIMENTO, A. M.; REGINATO, L. Um estudo de caso envolvendo *Business Intelligence* como instrumento de apoio à controladoria. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 18, Edição 30 anos de Doutorado, pp. 69-83, jun., 2007.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: Pnud. 2004.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

TURBAN E.; KING, D.; ARONSON, J. E.; SHARDA, R. *Business Intelligence: um enfoque gerencial para a inteligência do negócio*. São Paulo: Bookman, 2009.

UL-AIN, N., GIOVANNI, V., DELONE, W. H., AND WAHEED, M. (2019). "Two decades of research on *Business Intelligence* system adoption, utilization and success – A systematic literature review". *Decision Support Systems*, 113113.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 4<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

# O Relatório de Gestão como ferramenta de avaliação da Ouvidoria

*Gabrielle Fernandes Cerqueira*

**Resumo:** As ouvidorias públicas promovem a participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos. Uma das formas de se realizar a avaliação é a publicação dos resultados desses serviços, o que, no caso das ouvidorias, se dá também pela avaliação dos resultados divulgados por meio dos relatórios de gestão. A publicação do relatório de gestão, bem como seu conteúdo mínimo, possui previsão normativa, sendo portanto, obrigatória a sua divulgação. Este trabalho apresenta uma análise dos relatórios de gestão das vinte ouvidorias do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal - SISOUV que mais receberam manifestações em 2021, verificando a aderência dos conteúdos previstos e efetivamente publicados, visando sua efetiva utilização como instrumento de avaliação. Para obtenção dos resultados foram utilizadas as técnicas de análise de conteúdo e o método quantitativo para agrupamento das informações coletadas nos relatórios de gestão publicados pelas ouvidorias em 2022, com dados das atividades realizadas em 2021.

**Palavras-chave:** ouvidorias; relatórios de gestão; avaliação de serviços.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo abordará a ouvidoria pública como uma das demonstrações de modernização do Estado, no sentido de promover, entre outros, a participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos. Segundo a Lei nº 13.460, de 2017, o serviço público é a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública” (BRASIL, 2017).

Conforme o conceito, os serviços públicos impactam diretamente na vida da sociedade. Nesse sentido, é importante que os serviços da unidade sejam acompanhados e avaliados pelos usuários. Uma das formas de se realizar essa avaliação é por meio do relatório de gestão.

Serão apresentados, inicialmente, os normativos que determinam a frequência e as informações mínimas que deverão ser apresentadas nesses relatórios, visando sua uniforme e adequada divulgação para a sociedade. Em seguida serão avaliados os relatórios de gestão das vinte unidades de ouvidorias, integrantes do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – SISOUV, que mais receberam manifestações em 2021. O objetivo da avaliação é verificar a aderência dos relatórios ao previsto nos normativos elaborados pela Controladoria-Geral da União – CGU.

Espera-se que o presente trabalho contribua para a percepção das ouvidorias em relação à importância do relatório de gestão como forma de avaliação dos seus serviços e de aproximação com a sociedade.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1. Avaliação de serviços públicos

A ouvidoria pública é uma das demonstrações de modernização do Estado, no sentido de promover a transparência das ações e, principalmente, a participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos.

Existem várias formas de realizar a avaliação dos serviços públicos: por meio de pesquisas de satisfação, por meio de registro de reclamações, por meio dos conselhos de usuários dos serviços públicos, previstos na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, ou até mesmo por meio da publicação dos resultados desses serviços.

As avaliações são parte fundamentais do ciclo de vida dos serviços e possuem como resultado, entre outros, o aumento da confiança nos governos e o aumento no engajamento e desenvolvimento da capacidade crítica do cidadão. Realizar avaliações dos serviços aproxima o usuário pois “cria a expectativa por melhorias nos serviços e isso produz efeitos de cobrança por parte do usuário/cidadão sobre todos aqueles envolvidos na prestação do serviço” (ENAP, 2020).

Um das formas de avaliação dos serviços prestados pelas ouvidorias públicas é a análise dos dados apresentados em seus relatórios de gestão. Por meio desses relatórios a sociedade pode acompanhar os resultados das ações das unidades, suas principais conquistas e as principais dificuldades enfrentadas.

Conforme apresenta Barreto (2016), a ouvidoria faz parte da gestão do órgão e seus relatórios propiciam que o cidadão possa conhecer mais sobre os serviços que lhe são prestados.

Dessa forma, a presente pesquisa debruçou-se em analisar a adequação dos relatórios de gestão das ouvidorias públicas ao preconizado pela legislação, visando sua efetividade como instrumento de avaliação dos serviços prestados pelas unidades do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – SISOUV que mais receberam manifestações no ano de 2021.

### 2.2. Relatório de Gestão

O relatório de gestão é peça chave para a transparência das ações das ouvidorias públicas perante os usuários de serviços públicos. É por meio do relatório que a ouvidoria divulga as informações dos serviços realizados no ano anterior.

A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviços públicos da administração pública, prevê:

*Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:*

*I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e*

*II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos. (BRASIL, 2017, p. 5)*

A Lei nº 13.460/2017 apresenta ainda as informações mínimas que o relatório de gestão deve apresentar:

*Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos:*

*I - o número de manifestações recebidas no ano anterior;*

*II - os motivos das manifestações;*

*III - a análise dos pontos recorrentes; e*

*IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.*

*Parágrafo único. O relatório de gestão será:*

*I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e*

*II - disponibilizado integralmente na internet. (BRASIL, 2017, p. 6)*

Tais exigências demonstram que o órgão controlador espera que o relatório possua um núcleo de informações mínimas, visando a informação da sociedade sobre o trabalho executado pela unidade de ouvidoria de cada órgão da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2017).

Ainda de acordo com a legislação acima citada, a Controladoria-Geral da União - CGU editou a Portaria nº 581, de 9 de março de 2021, que estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Segundo a Portaria, em seu Art. 7º, XVII, são atividades de ouvidoria, entre outras “produzir anualmente o relatório de gestão”. (BRASIL, 2021).

A Portaria nº 581/2021, prevê ainda, em seu Art. 52:

*Art. 52. As unidades do SisOuv deverão elaborar relatórios de gestão com periodicidade mínima anual, a ser publicado no sítio eletrônico do órgão ou entidade até o primeiro dia do mês de abril de cada ano, abrangendo informações referentes ao ano anterior.*

*§ 1º O relatório anual de gestão deverá conter, ao menos:*

*I - informações sobre a força de trabalho da unidade de ouvidoria;*

*II - o número de manifestações recebidas no ano anterior;*

*III - análise gerencial quanto aos principais motivos das manifestações;*

*IV - a análise dos problemas recorrentes e das soluções adotadas;*

*V - informações acerca do funcionamento de seus conselhos de usuários de serviços públicos; e*

*VI - ações consideradas exitosas, principais dificuldades enfrentadas, propostas de ações para superá-las, responsáveis pela implementação e os respectivos prazos.*

*§ 2º O relatório anual de gestão deverá ser encaminhado à autoridade máxima do órgão ou entidade a que esteja vinculada a unidade do SisOuv (BRASIL, 2021, p. 18).*

Dessa maneira, dado o arcabouço legislativo sobre o tema, optou-se por realizar a análise dos relatórios de gestão à luz das exigências previstas na Portaria nº 581/2019, por considerar que o previsto na Lei nº 13.460/2017 está abrangido pelo normativo mais recente.

## 2.3. Definição da amostra

Definiu-se, primeiramente, que seriam analisados os relatórios publicados em 2022, referentes aos dados produzidos pelas unidades de ouvidoria no ano de 2021, por serem os mais recentes.

Para a definição da amostra, verificou-se quais unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal - SISOUV receberam mais manifestações no ano de 2021. O levantamento da informação foi realizado por meio do Painel Resolveu1, ferramenta que compila as informações sobre as manifestações de ouvidoria das unidades do Sistema. Para a extração da informação foi utilizado o filtro de data (de 01/01/2021 a 31/12/2021) e selecionada, no menu “ranking” a opção “quantidade”. Os resultados obtidos foram:

**TABELA 1 • QUANTIDADE DE MANIFESTAÇÕES POR UNIDADE DE OUVIDORIA (2021)**

UNIDADE DE OUVIDORIA	Nº DE MANIFESTAÇÕES
Ministério da Cidadania - MC	169.024
Ministério da Economia - ME	160.118
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	108.032
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	34.377
Ministério da Infraestrutura - MINFRA	17.728
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP	14.813
Departamento da Polícia Federal - DPF	11.859
Banco Central do Brasil - BACEN	11.394
Ministério da Saúde - MS	11.200
INMETRO	9.106
Ministério da Educação - MEC	8.179
Comando do Exército - CEX	7.209
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	6.472
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	6.194
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	5.876
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	5.650
Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF	5.563
Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN	5.389

UNIDADE DE OUVIDORIA	Nº DE MANIFESTAÇÕES
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	5.037
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	4.958

Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2022. Fonte: Painel Resolveu, 2022

Após o levantamento das vinte unidades de ouvidoria que mais receberam manifestações no ano de 2021, passou-se à etapa de coleta dos relatórios de gestão das unidades. Tendo em vista as restrições impostas pela legislação eleitoral para o período de de 2 de julho a 2 de outubro do presente ano, a busca pelos relatórios nas páginas dos órgãos não se mostrou efetiva. Dessa forma, foram realizados vinte pedidos de acesso à informação, por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, no dia 16 de agosto de 2022.

Após o recebimento das respostas, passou-se à análise dos dados, conforme apresentado a seguir.

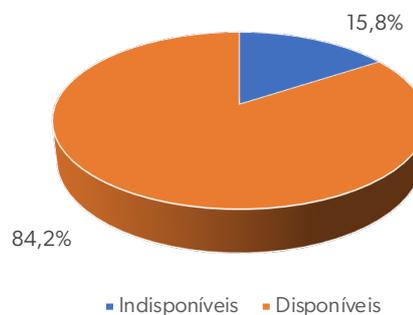
Esclarece-se que, embora o INSS conste na listagem acima apresentada, seus resultados são apresentados de maneira agregada aos do Ministério da Economia, pois conforme o Decreto nº 10.761, de 30 de dezembro de 2021, os serviços de ouvidoria continuaram contando com o apoio administrativo do ME após a criação do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Dessa forma, a amostra inicialmente prevista em vinte unidades de ouvidoria foi adaptada para dezenove unidades.

## 2.4. Resultados obtidos

### 2.4.1. Disponibilidade do relatório de gestão

O primeiro ponto avaliado refere-se à disponibilidade do relatório de gestão. Conforme determinado pela Portaria nº 581/2021, as ouvidorias devem publicar o relatório de gestão “até o primeiro dia do mês de abril de cada ano, abrangendo informações referentes ao ano anterior” (BRASIL, 2021, p.18).

FIGURA 1 • DISPONIBILIDADE DO RELATÓRIO DE GESTÃO



Fonte: Pedidos de acesso à informação.

Segundo os pedidos de acesso à informação formulados, os seguintes órgãos não haviam publicado seu relatório de gestão, até 16 de agosto de 2022: Comando do Exército - CEX, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre – DNIT.

Ainda sobre esse ponto, vale ressaltar que o DEPEN apresentou relatório de gestão para o biênio 2020/2021, em desacordo com a legislação que prevê a periodicidade anual da publicação.

### 2.4.2. Número de manifestações recebidas no ano anterior

Segundo a Lei nº 13.460/2017 e a Portaria nº 581/2021, as ouvidorias deverão apresentar em seus relatórios o quantitativo de manifestações recebidas no ano anterior. Após análise do item verificou-se que todas as unidades de ouvidoria que publicaram o relatório de gestão apresentaram a informação.

### 2.4.3. Motivos das manifestações

O levantamento dos motivos que ensejaram o registro de manifestações nas ouvidorias públicas também é um ponto relevante e obrigatório, segundo os dois normativos que tratam sobre o relatório de gestão. Verifica-se que, assim como o número de manifestações recebidas no ano anterior, o levantamento dos motivos das manifestações é apresentado por todas as unidades de ouvidoria que publicaram seus relatórios de gestão.

#### 2.4.4. Análise dos problemas recorrentes e das soluções adotadas

Embora previsto na Portaria nº581/2021, a análise dos problemas recorrentes e das soluções adotadas não foi realizada pela maioria das unidades em seus relatórios, conforme apresentado a seguir:

FIGURA 2 • INFORMAÇÃO SOBRE PROBLEMAS RECORRENTES



Fonte: Relatórios de Gestão.

Foram consideradas, nesse ponto, as informações produzidas pelas unidades sobre a ocorrência de problemas recorrentes nos serviços oferecidos pelos órgãos aos quais estão vinculadas. Ressalta-se que, do total de ouvidorias que apresentou a informação (7 unidades), 29% (2 unidades) não informou sobre as soluções adotadas para a resolução desses problemas.

Infere-se, de acordo com os dados acima apresentados, que há dificuldades no levantamento da informação por parte das ouvidorias.

#### 2.4.5. Informações acerca do funcionamento de seus conselhos de usuários

De acordo com a Lei nº 13.460/2017, os conselhos são instâncias de participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos (BRASIL, 2017).

Segundo a Portaria nº581/2021, o relatório de gestão deve apresentar informações acerca do funcionamento desses conselhos, o que foi atendido pela maior parte dos relatórios apreciados:

FIGURA 3 • INFORMAÇÕES SOBRE OS CONSELHOS DE USUÁRIOS



Fonte: Relatórios de Gestão.

Embora 57% das unidades tenham apresentado informações sobre o funcionamento dos conselhos de usuários, ressalta-se que apenas 47% afirmaram ter realizado a avaliação dos serviços, o que demonstra que a criação dos conselhos dos usuários e a realização de avaliação de serviços se mostra como um grande desafio para as ouvidorias públicas, tendo em vista as diversas etapas previstas para sua constituição e funcionamento.

#### 2.4.6. Ações exitosas, principais dificuldades enfrentadas, propostas de ações para superá-las, responsáveis pela implementação e os respectivos prazos

O último ponto de análise refere-se ao inciso VI do art.52 da Portaria nº 581/2021. Para uma análise adequada das informações, optou-se por desmembrar a informação.

Inicialmente verificou-se o total de ouvidorias que apresentou o relato de ações consideradas exitosas, conforme demonstrado a seguir.

**FIGURA 4 • INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES CONSIDERADAS EXITOSAS**



Fonte: Relatórios de Gestão.

Conforme demonstra a figura acima, a maioria das unidades (73%) apresentou informações sobre suas ações consideradas exitosas. Considerando que três unidades não elaboraram o relatório de gestão até a produção desta pesquisa, chegamos ao número de 87% de informação nos relatórios publicados. O mesmo resultado, no entanto, não é alcançado quando se trata de apontar as principais dificuldades enfrentadas pelas ouvidorias:

**FIGURA 5 • INFORMAÇÕES SOBRE AS DIFICULDADES ENFRENTADAS**



Fonte: Relatórios de Gestão.

Conforme apresentado acima, apenas 31% dos relatórios dispunham de informações sobre as dificuldades enfrentadas pelas ouvidorias. Pelo resultado apresentado, fica evidente que as unidades possuem restrições para expor as dificuldades que ocorreram durante o ano avaliado. 53% das unidades não apresentaram informações sobre a ocorrência de avaliação de serviços. Tal dado permite a inferência de que houve dificuldade de realização

dessas avaliações, porém, na maioria dos relatórios, os pontos de dificuldade não foram explicitados.

Ainda ao encontro da informação apresentada, somente quatro unidades (21%) apresentaram proposta de ação para superação das dificuldades apresentadas, duas unidades (10,5%) apresentaram quem seriam os responsáveis pela implementação das propostas de ação elencadas, porém nenhuma unidade apresentou prazo para a adoção dessas medidas.

### 3. CONCLUSÃO

A ouvidoria pública é um elemento de modernização do Estado. Sua instituição gera, entre outros resultados, a participação dos usuários no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos.

Uma das formas de se realizar a avaliação dos serviços prestados pelas ouvidorias é a análise dos dados divulgados por meio de seus relatórios de gestão. Por meio desses relatórios a sociedade pode se aproximar das ouvidorias e dos serviços públicos ofertados, conhecendo seus resultados, ações exitosas e principais dificuldades.

A publicação do relatório de gestão, bem como seu conteúdo mínimo, possui previsão normativa, sendo portanto, obrigatória a sua divulgação.

Conforme os resultados apresentados ao longo do trabalho, alguns conteúdos já se apresentam de maneira uniforme nos relatórios gestão, como a quantidade de manifestações recebidas, os assuntos mais abordados nas manifestações e a composição das equipes de trabalho das unidades.

Outros temas, porém, se apresentam de maneira irregular na amostra analisada, principalmente os que tratam sobre os problemas recorrentes apontados nas manifestações e sobre as dificuldades existentes nos trabalhos de ouvidoria.

É importante que as unidades criem elementos de monitoramento desses pontos e que fique demonstrado que, como em qualquer outro serviço público, a ocorrência de dificuldades faz parte dos processos de trabalho e seu reconhecimento permite que novas soluções sejam buscadas, oportunizando a melhoria contínua na prestação de serviços.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Francisco Assis Santos Mano. A Importância da ouvidoria para o serviço público: o caso da Previdência Social. Ouvidoria pública brasileira : reflexões, avanços e desafios / organizadores: Ronald do Amaral Menezes, Antonio Semeraro Rito Cardoso. – Brasília: Ipea, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviços públicos da administração pública. Brasília, DF. 2017.

BRASIL. Portaria nº 581, de 9 de março de 2021. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria de serviços públicos. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6625/1/Módulo%201%20-%20Visão%20geral%20sobre%20serviços%20e%20avaliação%20de%20serviços%20público%20s.pdf>>.