

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conerato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



G393 Gestão pública, município e federação [recurso eletrônico] / organizador Diogo Joel Demarco – dados eletrônicos – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

212 p. : il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Gestão pública. 3. Administração pública. 4. Nação soberana – Cidadania. 5. Governança – Gestão estratégica de pessoas – Setor Público. 6. Capacitação Ensino A Distância – Planejamento estratégico municipal – Desenvolvimento territorial. 7. Federalismo – Políticas públicas – Direitos humanos – Brasil. 8. Cartas de serviços ao cidadão – Agências reguladoras. 9. Metodologia de custos – Sistema de Custos do Governo Federal – Sistema de Saúde dos Municípios – Rio Grande do Sul – 2011. 10. Mudanças institucionais – Componentes dos Legislativos Municipais – Composição – 2013-2016. 11. Desenvolvimento – Municípios – Pelotas – Rio Grande – Perspectiva comparada. 12. Formação acadêmica – Prática profissional – Administradores – Setor Público. I. Demarco, Diogo Joel. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série.

CDU 35(816.5):364

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0442-6

CARTAS DE SERVIÇOS AO CIDADÃO: A EXPERIÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

ARAGON ÉRICO DASSO JÚNIOR

Professor de Administração Pública (UFRGS), com Doutorado em Direito (UFSC) e Mestrado em Ciência Política (UFRGS).

INTRODUÇÃO: CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO – UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

As Cartas de Serviços se integram em um processo geral de transformação e modernização da Administração Pública, em que a cidadania possui exigências mais complexas. As Cartas representam um compromisso da Administração Pública para com a cidadania.

Entre a Administração Pública e a cidadania não há contrato comercial, mas sim um contrato social e político. Transformar o cidadão em cliente é o mesmo que transformar a Administração Pública numa grande empresa privada, desconsiderando que “a cidadania não está fundada numa relação contratual” (KAROL, 2003, p.46), mas sim numa relação com uma comunidade global e socialmente cidadã, o que dá direito a um conjunto básico de serviços públicos, independentemente da capacidade financeira.

Nesse contexto é que surge a experiência da “Carta de Serviços” no Brasil, após experiências em organizações públicas de países europeus como Espanha, Itália e Noruega, ou mesmo latino-americanos, como México e Argentina.

De pronto, recorre-se à experiência espanhola para uma primeira aproximação conceitual sobre o que se entende por “Carta de Serviços”. A *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) organizou um “manual” sobre “Cartas de Serviços”, que traz a seguinte definição:

Las Cartas de Servicios son documentos que dan a conocer las actividades y prestaciones y expresan los compromisos de calidad que la organización pública adquiere con el ciudadano/a, documentos que formalizan lo que la ciudadanía puede esperar de los servicios públicos y aseguran la plena efectividad de sus derechos, así como la mejora de los servicios y prestaciones que reciben (GRUPO GALGANO, 2011, p.13).

No caso brasileiro, as principais iniciativas, e mesmo reflexões teóricas, sobre “Cartas de Serviços” foram lançadas pelo governo federal, via Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), no contexto do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA).

O GESPÚBLICA foi criado em 23 de fevereiro de 2005, por meio da publicação do Decreto nº 5.378, resultado da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público e do Programa Nacional de Desburocratização. Sua finalidade é contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país.

A definição do GESPÚBLICA (BRASIL, 2009, p.10) para a Carta de Serviços é:

[...] documento elaborado por uma organização pública que tem por objetivo informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos.

Imagina-se que, ao implementar a Carta de Serviços, as organizações públicas estarão ajustando a atuação da Administração Pública às expectativas dos cidadãos e com isso, potencialmente, haveria um benefício tanto para a cidadania quanto para a própria Administração Pública. A primeira seria beneficiada, pois conheceria melhor os serviços públicos e seus respectivos requisitos. Por outro lado, a Administração Pública ganharia mais credibilidade junto à sociedade, legitimando sua atuação com uma gestão mais transparente.

Para elaborar uma “Carta de Serviços”, segundo o GESPÚBLICA (BRASIL, 2009, p.10-11), há um conjunto de princípios fundamentais, que têm como premissa o foco no cidadão e a indução do controle social, que deve ser observado:

Participação e Comprometimento de todas as pessoas que integram a Organização são fundamentais para a elaboração da Carta e para a prestação de serviços que irão impactar de forma positiva sobre o cidadão. A Alta Administração da organização, também, tem um papel importante, pois, além de estar comprometida com a melhoria do atendimento prestado ao cidadão, é responsável pela aprovação dos recursos necessários à implementação da Carta de Serviços.

Informação e Transparência: A organização deve colocar à disposição do cidadão todas as informações relacionadas aos serviços por ela prestados explicitando como acessá-los, como eles serão prestados, quem são os responsáveis pela prestação de cada um dos serviços e os meios pelos quais o cidadão poderá emitir sugestões para a melhoria desses serviços.

Aprendizagem: O aprendizado deve ser internalizado por todos os atores da organização, tornando-se parte do trabalho diário em qualquer atividade, seja na busca de inovações ou na motivação das pessoas pela própria satisfação de executarem suas atividades sempre da melhor maneira possível. É um princípio transversal a toda a organização.

Participação do Cidadão: Os direitos civis e sociais do cidadão, como liberdade de expressão, religião e movimentação, condições de saúde, educação, trabalho, condições de vida e de assistências em situações de risco social, estão assegurados na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, as organizações públicas devem estimular a participação efetiva do cidadão na avaliação dos serviços oferecidos, criando canais de comunicação para que ele possa reclamar quando não estiver satisfeito com os serviços prestados e sugerir melhorias na prestação destes serviços.

Observa-se que a “Carta de Serviços” é um documento potente para dar mais transparência à Administração Pública, na medida em que organiza informações a respeito da prestação de serviços públicos por parte de organizações públicas. Daí deriva o seu enorme potencial de controle social, pois facilita a ação de acompanhamento por parte da sociedade civil organizada e por parte do cidadão de forma individualizada. Entretanto, não há nada na “Carta de Serviços”, tanto no conteúdo quanto na forma, que permita inferir que ela contribui ou mesmo assegura a participação cidadã na gestão pública. Portanto, parece demasiado incluir a “participação do cidadão” entre os princípios fundamentais que a sustentam. Percebe-se aí um desconhecimento técnico do real significado da expressão “participação do cidadão” ou um aproveitamento retórico da referida ferramenta da Administração Pública.

Conclui-se, portanto, que a “Carta de Serviços” tem uma tripla finalidade (BRASIL, 2009, p.12): divulgar os serviços prestados pelas organizações públicas; fortalecer a confiança e a credibilidade da sociedade na Administração Pública; e “garantir o direito do cidadão para receber serviços em conformidade com as suas necessidades”.

É importante ressaltar que a “Carta de Serviços ao Cidadão”, para que cumpra com suas finalidades, deva ser objeto de permanente divulgação à cidadania. Para tal, além de afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, deve haver também ampla publicação em sítio eletrônico da organização pública na Internet.

DECRETO Nº 6.932/09

APRESENTAÇÃO DO DECRETO Nº 6.932/09

A Carta de Serviços ao Cidadão faz parte do programa do governo federal para melhorar a gestão interna das instituições públicas brasileiras, com a coordenação do Ministério do Planejamento. Possui, portanto, uma estreita relação com o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

Nesse contexto é que surge o decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, o instrumento normativo responsável por ter introduzido a figura da Carta de Serviços ao Cidadão na Administração Pública brasileira.

O decreto nº 6.932/09, no tocante à Carta de Serviços, está estruturado em 3 artigos, conforme segue:

- artigo 11: regras gerais sobre as Cartas de Serviços ao Cidadão;
- artigo 12: regras gerais sobre as Pesquisas de Satisfação que devem ser realizadas junto aos cidadãos sobre os serviços previstos nas Cartas;
- artigo 13: relação do GESPÚBLICA com as metodologias das Cartas e das Pesquisas de Satisfação.

O artigo 11 do mencionado decreto, entre outras finalidades, estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração e da divulgação do instrumento da Carta de Serviços ao Cidadão para os órgãos públicos e para as entidades administrativas da administração pública federal que prestam serviços diretamente ao cidadão.

Ademais, o decreto também deixou expresso qual deve ser o objetivo da Carta de Serviços, conforme determina o § 1º do artigo 11: “informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público”.

O mesmo artigo 11 do citado decreto, no seu § 2º, elucida que as informações referentes a cada um dos serviços contidos nas Cartas devem ser prestadas de forma clara e precisa. Em especial, deve haver informação no que tange: ao serviço oferecido; aos requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço; às principais etapas para processamento do serviço; ao prazo máximo para a prestação do serviço; à forma de prestação do serviço; à forma de comunicação com o solicitante do serviço; e aos locais e formas de acessar o serviço.

O decreto também, no § 3º do artigo 11, determina que as Cartas de Serviços deverão especificar os “padrões de qualidade do atendimento” no que diz respeito: às prioridades de atendimento; ao tempo de espera para atendimento; aos prazos para a realização dos serviços; aos mecanismos de comunicação com os usuários; aos procedimentos para receber, atender, gerir e responder às sugestões e reclamações; ao fornecimento de informações acerca das etapas, presentes e futuras, esperadas para a realização dos serviços, inclusive estimativas de prazos; aos mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca das etapas cumpridas e pendentes para a realização do serviço solicitado; ao tratamento a ser dispensado aos usuários quando do atendimento; aos requisitos básicos para o sistema de sinalização visual das unidades de atendimento; às condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento, em especial no que se refere à acessibilidade, limpeza e conforto; aos procedimentos alternativos para atendimento quando o sistema informatizado se encontrar indisponível; e a outras informações julgadas de interesse dos usuários.

Por último, o § 4º do artigo 11, em atendimento ao princípio da publicidade, prevê que a divulgação de cada Carta de Serviços deve se dar “por meio de

afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, e mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na rede mundial de computadores”.

O artigo 12 aborda exclusivamente a obrigação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal de aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços. Os resultados dessas pesquisas de satisfação servirão de subsídio para “reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados” nas Cartas.

Esclarece o § 1º do artigo 12 que a pesquisa de satisfação possui 3 grandes objetivos:

- assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços prestados;
- possibilitar a identificação de lacunas e deficiências na prestação dos serviços;
- identificar o nível de satisfação dos usuários com relação aos serviços prestados.

112

No que tange à divulgação dos resultados dessa pesquisa de satisfação, determina o § 2º do artigo 12 que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal deverão fazê-lo anualmente e, preferencialmente, via rede mundial de computadores. O conteúdo dessa pesquisa deve servir para avaliar o desempenho dos órgãos e das entidades na prestação de serviços ao cidadão, “especialmente em relação aos padrões de qualidade do atendimento fixados” nas respectivas Cartas de Serviços ao Cidadão.

Finalmente, o artigo 13 do decreto nº 6.932/09, delega a responsabilidade para o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) de desenvolver metodologia para elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e instrumento padrão de Pesquisa de Satisfação junto ao cidadão. Tal metodologia deve ser disponibilizada, de forma gratuita, aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

ALGUNS BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O DECRETO Nº 6.932/09

Com relação ao decreto nº 6.932/09, algumas questões, de forma não exaustiva, serão objeto de destaque: a opção pelo “decreto” para a institucionalização das “Cartas de Serviços”; o uso das expressões *cidadão* e *usuário* como sinônimos; e uso inadequado da expressão *participação do cidadão*.

A) O DECRETO Nº 6.932/09 E A CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

O que implica a opção por introduzir a figura da Carta de Serviços ao Cidadão por intermédio de um decreto? Por que o governo federal não optou por fazê-lo via lei?

Lei e decreto não são sinônimos, são normas distintas e possuem forças e funções diferentes. Decreto é espécie de ato administrativo e tem como finalidade regulamentar uma lei, sendo privativo do Chefe do Poder Executivo. No caso específico de um decreto federal, a competência é do Presidente da República.

Lei é uma espécie normativa prevista no artigo 59 da Constituição Federal. É de uso exclusivo do Poder Legislativo e tem como características principais a generalidade e a abstração. Possui o poder de obrigar a todos (efeito *erga omnes*).

Ademais, à luz da hierarquia, a lei é superior ao decreto. Daí deriva a conclusão óbvia de que decreto não pode contrariar lei, sob pena de ilegalidade. Percebe-se, então, que a força normativa de uma lei é infinitamente superior à de um decreto. Boa parte dessa explicação reside na diferença de legitimidade entre lei e decreto. Enquanto naquela, Executivo e Legislativo concorrem conjuntamente, no caso do decreto a iniciativa decorre exclusivamente do Executivo, não sendo objeto de apreciação e aprovação legislativa. Enquanto a lei passa pelo processo legislativo, o decreto não está submetido ao referido processo, bastando apenas iniciativa do Executivo. A única restrição que sofre o decreto é a necessidade de ser *secundum legem*, ou seja, só pode existir se estiver conforme com a lei. Não pode ir além e tampouco contra a lei.

Dito isso, percebe-se que a opção pelo decreto garantiu ao governo federal maior controle sobre a forma de instauração e aplicação das Cartas de Serviços no Brasil. Por outro lado, gera uma relativa instabilidade, pois pode ser retirado do cenário da administração pública federal com maior facilidade, bastando apenas que haja uma mera revogação pelo Presidente da República. Significa dizer que, até este momento, a figura da Carta de Serviços é uma mera política de governo. Ainda é cedo para afirmar se a Carta de Serviços veio para ficar.

Finalmente, é preciso recordar que a opção pelo decreto obriga apenas a Administração Pública federal. Se a opção fosse por uma lei de abrangência nacional, a obrigatoriedade da Carta de Serviços poderia incluir a Administração Pública brasileira (União, estados e municípios).

B) CIDADÃO OU USUÁRIO?

Embora a denominação do documento seja “Carta de Serviços ao Cidadão”, por diversas vezes ao longo do decreto nº 6.932/09 aparece a expressão “usuário”.

Daí surge a necessidade de uma reflexão a respeito do significado dos dois termos: são sinônimos? Em caso negativo, quais as implicações que subjazem ao uso dos dois termos ao longo do decreto nº 6.932/09?

Uma breve revisão do uso recente das duas expressões no campo da Administração Pública demonstra que foi a teoria da “Administração Pública Gerencial” (também denominada de “Nova Gestão Pública” – NGP), uma teoria inspirada no setor privado, que introduziu a noção de indistinção aparente entre os dois termos, inclusive, espalhando essa premissa na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional brasileira.

Para a “Administração Pública Gerencial”, a noção de cidadania é substituída pela utilização de termos como usuário, cliente ou consumidor, que são usados de modo quase intercambiável. “A Nova Gestão Pública” busca fragmentar e fragilizar o único conceito legítimo na relação do indivíduo com o Estado: o de cidadão. Dasso Júnior (2006, p.183) afirma que:

Esta discussão não é uma discussão semântica. É um debate necessário que pretende demonstrar que usar qualquer termo diverso de cidadão é uma opção ideológica que objetiva dar um caráter apolítico à teoria da Administração Pública. É uma opção que nega que o Estado fundamenta a sua legitimidade na autoridade da sua universalidade.

O conceito de usuário não parece adequado, pois o Estado deve ser responsável pela prestação universal a todos os cidadãos, independentemente da sua condição de usuário ou não.

Segundo Vasconcelos Coutinho (2000, p.46):

[...] os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, contribuem e recebem benefícios da Administração Pública. Os cidadãos são também portadores de direitos e deveres e, ao contrário dos clientes do setor privado, frequentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público. Assim, funcionários públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflituosos de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país. Essa é a principal razão por que fornecer serviço de alta qualidade no setor público é muito mais difícil do que no mercado.

Portanto, cidadão faz parte de uma categoria jurídica específica, pois o Estado permanece sempre com a responsabilidade pela adequada prestação de serviço público. Até quando a atividade é delegada a um ente privado, segue a necessidade da utilização do termo cidadão, pois, a par da referência reducionista de

“usuário”, a expressão “cidadão” é a única que conforma o sentido sobre quem é o destinatário dos serviços públicos, é a que dá conta das especificidades do serviço público, que deve contemplar o interesse público e os aspectos democráticos, acima de qualquer outro interesse.

Para Guerrero (1997, p.168), “uma das características principais da vida cívica, é que o cidadão toma consciência de si mesmo como tal, mais que como cliente e consumidor do mercado econômico”.

Finalmente, Richards (1994, p.6) advoga em nome da relevância da cidadania, a partir da relação existente, pela via do voto e do mandato entre o cidadão e o seu representante eleito no processo da democracia representativa:

[...] os políticos e aqueles técnicos que trabalham junto a eles baseiam-se no mandato eleitoral recebido dos cidadãos. Sejam quais forem as imperfeições do processo democrático, as eleições proporcionam o direito a tomar decisões em nome da comunidade.

C) PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA: ‘NEM TUDO O QUE RELUZ É OURO’

Participação cidadã, controle social e transparência são expressões que ocupam cada vez mais espaço nas reflexões de todos aqueles que trabalham no campo da Administração Pública, seja na ação prática, seja na elaboração teórica. Entretanto, parece haver uma desconexão entre a teoria e a prática. Parece que os termos seguem sendo ambíguos e imprecisos. Por exemplo, o decreto nº 6.932/09, no seu artigo 12, § 1º, ao tratar da pesquisa de satisfação, diz que ela tem como um dos seus objetivos “assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços prestados”.

Qual o conceito de “participação do cidadão” que está sendo utilizado? Aquilo que será dito pelo cidadão na sua avaliação, vinculará a Administração Pública, ou seja, obrigará que haja uma mudança efetiva na prestação dos serviços? Ou o administrador público seguirá tendo poder discricionário para interpretar a avaliação do cidadão, modificando, ou não, a forma de prestação do serviço público? Enfim, a avaliação do cidadão obriga efetivamente a Administração Pública a rever seus serviços ou a tomada de decisão segue na mão do administrador público? A resposta a essa pergunta dirá se estamos construindo uma Administração Pública democrática, que tem na participação do cidadão seu elemento central, ou se apenas estamos qualificando um pouco mais uma Administração Pública que tem na representação, e não na participação, o seu elemento definidor. Portanto, segundo Dasso Júnior (2006, p.207), “a participação não é realmente efetiva se não há modificação e ampliação das relações de poder”; e conforme Bonavides (2001, p.51): “não há democracia sem participação”.

116

Aceitar essas afirmações exige precisar o que se entende por participação e, ao fazê-lo, deixar claro tudo aquilo que não o é. Em sentido amplo, participar é intervir, interferir e influenciar um processo decisório. Para Modesto (2002, p. 2) “todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado” denominam-se participação administrativa ou participação no âmbito da Administração Pública.

Porém, o conceito de participação cidadã é bastante mais restrito. É a intervenção dos cidadãos nas atividades públicas, mas não é qualquer tipo de intervenção. O controle social das ações públicas, por exemplo, é um mecanismo importante da democracia, mas não é forma de participação popular.

No mesmo sentido, Ayres Britto (1992, p.114) afirma que ocorre controle social da Administração Pública quando um particular busca simplesmente desfrutar de uma situação jurídica ativa contra a Administração Pública (reclamação, representação, denúncia, ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação de inconstitucionalidade de lei, etc.). Já a participação cidadã está relacionada ao exercício direto do poder político, que se dá pelo compartilhamento da tomada de decisão e só ocorre quando é possível identificá-la como manifestação de poder político, e não como uma simples expressão de direito público subjetivo.

Arnstein (2002, p. 4) define participação cidadã como “poder cidadão”, como “a redistribuição do poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro”.

Ou seja, como bem explica Caubet (2004, p.118):

Participar é muito mais do que estar presente e debater. Participar supõe que a decisão final contemple as aspirações e interesses dos que deliberaram, com a proteção efetiva dos direitos das minorias. Se os representantes de uma minoria estão sempre presentes nas deliberações, isso não significa que eles participam. Eles podem estar perdendo todas as votações democraticamente... Estão condenados a coonestar sempre as decisões tomadas pelas pessoas majoritárias no recinto.

Em função do exposto, adota-se o seguinte conceito de participação cidadã: é o processo mediante o qual se integra o cidadão em forma individual ou em forma coletiva, de forma vinculante, na tomada de decisões dos assuntos públicos.

Como resultado desse conceito de participação cidadã, Dasso Júnior (2006, p.208) atribui-lhe “uma tripla conotação jurídica: direito (faculdade de se envolver nos rumos da sociedade), dever (responsabilidade de participar nos assuntos públicos) e mecanismo (instrumento mediante o qual se exerce direitos e deveres)”.

Com isso, percebe-se claramente o que não é participação cidadã, embora

vários desses direitos contribuam para o aperfeiçoamento da democracia:

- o direito à informação: é direito do cidadão ser informado sobre assuntos públicos numa linguagem acessível a todos. Está contemplado, por exemplo, no artigo 5º da Constituição Federal, na forma do acesso à informação (inciso XIV) ou do direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (inciso XXXIII). Arnstein (2002, p. 7), explicando por que considera a informação como um “nível de concessão mínima de poder”, afirma que “muito frequentemente a ênfase está na mão única da informação – dos técnicos para o cidadão –, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação”.
- o direito a ser consultado: é o direito do cidadão a ser consultado, não vinculando, entretanto, sua manifestação à decisão final. A consulta pública é um bom exemplo. Porém, quando os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas à consulta, a participação permanece sendo apenas uma fachada.
- direito ao controle: é o direito do cidadão a exercer ações de controle social sobre a gestão pública. O artigo 5º da Constituição Federal de 1988, no seu inciso LX, determina que haja publicidade dos atos processuais, como forma de transparência, permitindo um monitoramento mais atento das motivações privadas e políticas que, por vezes, interferem com as decisões técnicas. Se os interesses difusos na sociedade conhecem melhor os dados administrados pelo Estado, tornam mais difíceis o abuso de poder e a prática do clientelismo político. Evidentemente, mencionar direitos e deveres constitucionais não é suficiente para induzir os agentes públicos a serem mais transparentes. Seu convencimento depende da adoção de políticas específicas voltadas para a abertura de informações, o que inclui capacitação, aparelhamento técnico, reorganização administrativa e, principalmente, vontade política.

Essa discussão é fundamental, pois se percebe um uso meramente retórico da participação por diversos governos, caracterizando uma evidente disputa de significado. No caso da reforma do Estado no Brasil, essa disputa foi travada de forma velada. Para os defensores do pensamento ultraliberal a “participação cidadã” é exclusivamente sinônimo de controle social. Esse fenômeno é facilmente observado no papel que cumprem os organismos internacionais quando financiam projetos de infraestrutura nos países latino-americanos. Exigem cláusulas que contemplem a “participação cidadã” na fase da execução das obras, ou seja, exigem apenas o controle social. A lógica ultraliberal não busca emancipar o cidadão, busca apenas cooptá-lo na tentativa de diminuir a corrupção. Subverte-se, portanto, o significado original da “participação cidadã”. Nesse bojo, o conceito de

cidadão também é esvaziado e passa a predominar o conceito de cliente, usuário ou consumidor. E a reboque dessas transformações há uma ausência de direitos.

Vários argumentos podem ser levantados em nome da participação cidadã na tomada de decisões: não é possível construir democracia sem participação cidadã; a presença exclusiva de mecanismos de representação é insuficiente para que a democracia seja realizada; a participação cidadã é um direito universal de todo cidadão que vive numa verdadeira democracia; um único “iluminado” ou um pequeno “grupo de iluminados” não são capazes de adivinhar os anseios de toda uma sociedade, etc.

A fragilidade da democracia representativa, quando exclusiva, está justamente assentada na premissa de que o cidadão médio delega poder para todos os atos de governo, a cada eleição. Essa igualdade jurídica é consequência de um juízo moral: nenhum cidadão pode ser considerado superior a outro. É o que Dahl (1999, p.76) denominou de “igualdade intrínseca”. Esse princípio aparece consagrado na maioria das constituições dos Estados ocidentais.

Finalmente, merecem menção os conceitos utilizados pelo próprio Portal da Transparência do governo federal¹. Diz o referido sítio eletrônico: “por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público”.

Pergunta-se: há algum exemplo na história da Administração Pública em que a cidadania brasileira foi consultada de forma vinculante? A resposta, infelizmente, é não! Ou seja, quem redigiu o trecho citado, constante no Portal da Transparência, desconhece o país em que vive, desconhece o conceito de participação cidadã ou agiu com profunda má fé!

O que está assegurado ao cidadão brasileiro são mecanismos de controle social e de transparência. No primeiro caso, o cidadão pode fiscalizar a Administração Pública e cobrar determinadas ações. Entretanto, a decisão final é sempre da Administração Pública. No segundo caso, a administração cumpre o princípio constitucional da publicidade, previsto no “caput” do artigo 37 da Constituição Federal, divulgando informações à cidadania.

Há uma interface potencial entre o controle social e a transparência, na medida em que esta última facilita o controle social. Inegavelmente, houve avanços importantes no caso brasileiro, no que tange ao controle social e à transparência.

Portanto, a pesquisa de satisfação, mencionada no artigo 12, § 1º, do decreto nº 6.932/09, corresponde a um mecanismo de controle social, em um primeiro

(1) Para maiores informações, ver: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

momento. Quando da divulgação dos dados da pesquisa, pode-se afirmar que há um relevante exercício de transparência. Contudo, é impossível associar a referida pesquisa ao exercício da participação cidadã. Estranhamente, o decreto identifica a pesquisa expressamente como sendo um mecanismo de participação cidadã.

AS CARTAS DE SERVIÇOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NACIONAIS

AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras podem ser definidas como instituições dotadas do poder de formular regras, que disciplinam a conduta dos agentes econômicos, com vistas a aperfeiçoar o desempenho do setor regulado.

No Brasil, ainda não há lei definindo o que sejam agências reguladoras, não existindo parâmetros normativos genéricos que as definam. Elas estão se configurando aos poucos e de forma desconexa, na medida em que vão surgindo, via lei de criação de cada agência em particular, não havendo simetria nem uniformidade legislativa na sua definição.

Entretanto, mesmo que no caso brasileiro ainda não haja uma lei geral das agências reguladoras, é possível fazer algumas observações: via de regra, são classificadas como “autarquias de regime especial”, definidas como entes administrativos autônomos, criados mediante lei, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira e atribuições específicas, que variam de acordo com a atividade especializada.

Ademais, no caso das agências reguladoras nacionais, uma das características mais importantes é que estas são “unissetoriais”, ou seja, cada agência reguladora nacional trata apenas de uma temática em particular. Porém, a observação mais importante que precisa ser feita sobre as agências reguladoras brasileiras diz respeito à sua origem: é um tipo organizacional derivado da reforma gerencial da Administração Pública, ocorrida na segunda metade dos anos 1990, a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995.

Pode-se, afirmar, portanto, que as agências reguladoras surgem no bojo das privatizações dos serviços públicos brasileiros e são/estão “contaminadas” pela teoria da Administração Pública Gerencial, inspirada no setor privado. E, justamente, uma das características centrais das agências reguladoras brasileiras é o seu déficit democrático, ou seja, foram forjadas sob o discurso da prevalência da técnica sobre a política.

UMA ANÁLISE DAS CARTAS DE SERVIÇOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NACIONAIS

No caso brasileiro, já se percebe uma multiplicação de exemplos de “Cartas” em todas as esferas da Federação. No âmbito federal, podem-se citar os casos das Agências Reguladoras.

AGÊNCIA REGULADORA	ANO DE CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA	ANO DE PUBLICAÇÃO DA CARTA	LINK DE ACESSO NA PÁGINA INICIAL DA AGÊNCIA REGULADORA	DOCUMENTO CONSOLIDADO
ANEEL	1996	2010	Não	Sim
ANATEL	1997	2011	Sim	Sim
ANP	1997	2012	Sim	Não
ANVISA	1999	2009	Sim	Sim
ANS	2000	2010	Sim	Sim
ANA	2000	NI	Sim	Sim
ANTT	2001	NI	Sim	Sim
ANTAQ	2001	2012	Sim	Sim
ANAC	2005	2011	Sim	Sim

A) ANEEL

A Carta de Serviços da ANEEL foi publicada em 2010 e, posteriormente, foi reeditada em 2012 com alterações. A página inicial do sítio eletrônico da ANEEL não possui *link* de acesso à Carta.

A Carta da ANEEL é um documento de 69 páginas: a “Apresentação” da Carta diz que o “documento é uma ferramenta do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA)” (BRASIL, 2012, p. 05). Ademais, ao final do documento, há menção expressa ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A Carta está estruturada conforme segue: Conheça a ANEEL; Acesse a ANEEL; Veja as Agências Conveniadas; Serviços; e Saiba Mais. O conteúdo principal da Carta diz respeito aos serviços prestados pela ANEEL. Os serviços mencionados possuem três informações básicas: conceito (o que é); forma de acesso (como acessar); e o prazo.

A expressão *cidadão* quase não está presente ao longo da Carta, em especial no que tange aos serviços. Em contrapartida, a expressão *consumidor* é constantemente referida, quando da apresentação dos serviços prestados pela Agência.

Ao final do documento há uma relação de servidores, identificados pelo nome e pelo setor do qual fazem parte, responsáveis pela elaboração da 1ª versão

(14 servidores) e da 2ª versão (10 servidores). Há 4 servidores que participaram da elaboração das duas versões.

B) ANATEL

A Carta de Serviços da ANATEL foi publicada em 2011. A página inicial do sítio eletrônico da ANATEL possui *link* de acesso à Carta.

A Carta da ANATEL é um documento composto de 139 páginas. Há referência ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

Todos os serviços constantes na Carta possuem as seguintes informações: descrição do conteúdo (o que é); formas de solicitação (Internet e/ou presencial); requisitos; prazos; informações sobre como acompanhar o serviço; e informações complementares. Os serviços foram estruturados por temáticas e direcionados para 5 grupos distintos: cidadão, operadora, indústria, governo e imprensa.

A expressão *usuário* é utilizada como sinônimo de cidadão ao longo da Carta.

C) ANP

A Carta de Serviços da ANP foi publicada em 2013. A página inicial do sítio eletrônico da ANP possui *link* de acesso ao Sistema de Consulta da Carta de Serviços da Agência (não há um documento consolidado, denominado de “Carta de Serviços”).

No texto de “Apresentação” da Carta da ANP não há menção ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Há menção, porém, a 128 serviços cadastrados, sistematizados em formato digital no sítio eletrônico. A justificativa para tal opção é a facilidade para inclusões de novas atividades e o aperfeiçoamento da ferramenta. Os serviços podem ser buscados pela atividade ou pelo próprio nome do referido serviço. A expressão *consumidor* é o termo mais empregado ao longo da “Carta virtual”.

D) ANVISA

A Carta de Serviços da ANVISA foi publicada em 2009 e, posteriormente, foi reeditada em 2012 com alterações. A ANVISA foi a primeira instituição pública federal a cumprir o decreto nº 6.932. A página inicial do sítio eletrônico da ANVISA possui *link* de acesso à Carta.

A “Apresentação” da Carta cita expressamente o decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. A Carta da ANVISA possui 28 páginas e enfatiza a busca pela objetividade no seu texto de Apresentação. Os serviços da Agência são informados

da seguinte forma: descrição do serviço; forma de prestação do serviço (presencial e/ou virtual); canal de acesso ao serviço; requisitos para a sua prestação; disponibilidade da sua prestação; informação sobre como entrar em contato para acompanhar o fluxo do serviço; e área de atuação de cada serviço prestado. A expressão *usuário* aparece eventualmente no documento.

E) ANS

A Carta de Serviços da ANS foi publicada em 2010. A página inicial do sítio eletrônico da ANS possui *link* de acesso a informações institucionais e, entre essas, consta um *link* de acesso à Carta.

O documento possui 138 páginas e está basicamente dividido em duas partes: apresentação da Agência e descrição dos serviços prestados (serviços subdivididos em beneficiários, operadoras, prestadores, outros e produtos). A “Apresentação” da Carta cita expressamente o decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A expressão *cidadão* quase não é encontrada ao longo da Carta. As expressões empregadas na Carta são *usuário* e *beneficiário*. Os serviços são apresentados da seguinte forma: descrição do serviço; forma de prestação do serviço (presencial, por telefone e/ou virtual); canal de acesso ao serviço; requisitos para a sua prestação; etapas do processamento do serviço; prazo; formas de comunicação com o interessado no serviço; e a normativa de referência.

F) ANA

Não foi encontrada informação no sítio eletrônico da ANA sobre o ano de criação e/ou publicação da sua Carta de Serviços. A página inicial do sítio eletrônico da ANA possui *link* de acesso à Carta.

A Carta é um documento de 36 páginas, estruturado conforme segue: uma breve introdução, legislação de referência, canais de atendimento, entes que compõem o SINGREH, principais serviços e perguntas frequentes. A “Introdução” da Carta cita expressamente o decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A expressão *cidadão* quase não é encontrada na Carta. A expressão empregada ao longo da Carta é *usuário*. Não há descrição detalhada dos serviços prestados pela ANA.

G) ANTT

Não foi encontrada informação no sítio eletrônico da ANTT sobre o ano de criação e/ou publicação da sua Carta de Serviços. A página inicial do sítio eletrô-

co da ANTT possui *link* de acesso à Carta. Não há referência na Carta ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A Carta possui 129 páginas e está dividida em duas grandes partes: apresentação da Agência e serviços prestados pela ANTT. No tocante aos serviços, quatro são as informações principais: descrição do serviço, “usuário” do serviço, canal de acesso e prazo. A expressão *usuário* é empregada ao longo de toda a Carta.

H) ANTAQ

A Carta de Serviços da ANTAQ foi publicada em 2012. A página inicial do sítio eletrônico da ANTAQ possui *link* de acesso à Carta. A Carta da ANTAQ possui 92 páginas. Na “Apresentação” da Carta há referência expressa ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.

A Carta possui uma divisão em “Apresentação” e “Serviços”. No que se refere aos “serviços”, quatro são as informações principais: descrição do serviço, documentação necessária (com referência à norma), canal de acesso e prazo. A Carta da ANTAQ emprega a expressão *usuário*.

I) ANAC

A Carta de Serviços da ANAC foi publicada em 2011. A página inicial do sítio eletrônico da ANAC possui *link* de acesso à Carta. A Carta da ANAC é a mais extensa entre todas as Agências Reguladoras, possuindo 284 páginas.

O documento possui uma breve “Apresentação” e, após, uma descrição detalhada dos serviços prestados pela Agência, com uma classificação exaustiva, que inclui aeródromos, aeronaves, empresas, escolas e centros de treinamento, indústrias, oficinas, passageiros e pessoal da aviação civil.

Na “Apresentação” da Carta há referência expressa ao decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Os serviços são apresentados em semelhança a um modelo de “perguntas frequentes”. A expressão *usuário* é citada eventualmente. O termo mais empregado é *passageiro* e a expressão *cidadão* quase não é referida pelo documento.

CONCLUSÕES

É possível afirmar que o Brasil está inserido em um contexto mais amplo de busca por boas práticas de gestão, em que as “Cartas de Serviços” têm desta-

que como uma nova ferramenta. Talvez, o caso mais paradigmático de construção de “Cartas” seja o da Espanha, com quem, inclusive, o Brasil mantém cooperação para a modernização administrativa. Entretanto, uma distinção importante diz respeito à abrangência territorial. Enquanto na Espanha as “Cartas” estão disseminadas pela Federação, incluindo não apenas a União, mas também *Comunidades Autónomas, Provincias e Municipalidades*, no Brasil a experiência das “Cartas” está se disseminando exclusivamente na esfera federal.

Outra conclusão possível nesta primeira reflexão acadêmica, a partir do exame dos casos das agências reguladoras brasileiras, diz respeito ao déficit de participação cidadã na elaboração das “Cartas”. Faz-se necessário estabelecer um canal mais fluido com a cidadania, quando da elaboração das mencionadas “Cartas”. Atualmente, o processo de elaboração das “Cartas”, sobretudo quanto a prazos, segue quase que exclusivamente um processo de construção endógena, ou seja, a partir da organização pública, e não a partir do cidadão, destinatário último desse serviço.

Nesse aspecto, o próprio decreto já anuncia um caminho possível, quando determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos cidadãos e utilizar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados, dando tratamento privilegiado aos compromissos e padrões de qualidade de atendimento. Há silêncio quanto aos prazos, por exemplo.

Nota-se que apesar das recomendações do GESPÚBLICA, registrados em um “manual”, há grande disparidade entre as Cartas das Agências. É possível afirmar, entretanto, que a existência de Cartas em todas as Agências Reguladoras federais está associada à obrigatoriedade exigida pelo decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, o que caracteriza uma evidente política pública federal.

Finalmente, a conclusão mais importante desta breve análise inicial diz respeito à forma de elaboração das Cartas no caso brasileiro: é um mecanismo exclusivamente de informação e transparência, com um potencial que pode favorecer o controle social ao disponibilizar aos cidadãos e à sociedade a possibilidade de avaliar os serviços de atendimento que lhe são oferecidos e cobrar do Estado a melhoria desses serviços. Entretanto, ainda é uma ferramenta muito distante de uma efetiva participação cidadã.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. **Revista Participe**, Porto Alegre, ano 2, n. 2, p.04-13, jan. 2002.

AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, p.114-122, jul./ set. 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Carta de Serviços da ANEEL ao cidadão**. 2ª ed. Brasília, DF: ANEEL, 2012. Disponível em: http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/carta_servicos_2012.pdf. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Brasília, DF: MPOG/ Seges, 2009. Versão 1/2009. 42p.

CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política... e o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2004.

DAHL, Robert. **La democracia**: un guía para los ciudadanos. Madrid: Taurus, 1999.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com participação cidadã?** Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras. 2006. 460p. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

GRUPO GALGANO. **Elaboración y gestión de una Carta de Servicios en la Administración Local**. Madrid: FEMP, 2011.

GUERRERO, Omar. **Principios de Administración Pública**. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, 1997.

KAROL, Jorge L. Cliente mata ciudadano. Reflexiones en torno a la noción de ciudadanía urbana en regulación de servicios públicos domiciliarios. **Política y gestión**, Rosario, v.4, Homo Sapiens, p.35-56, 2003.

MODESTO, Paulo. Participação popular na Administração Pública. Mecanismos deoperacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002.

RICHARDS, Sue. El paradigma del cliente en la gestión pública. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madri, n. 1, p.05-16, set./dez. 1994.

VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo James. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 3, p. 41-73, jul./set. 2000.