

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; Marcos Leite Garcia; José Querino Tavares Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-577-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas IV, realizado no âmbito do IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, ocorrido de 22 a 26 de junho de 2026, , reafirmou a relevância do debate científico acerca da efetividade dos direitos fundamentais e do papel das políticas públicas como instrumentos de concretização das promessas constitucionais. O elevado nível das pesquisas apresentadas evidencia a consolidação do CONPEDI como o principal espaço de difusão da produção científica dos Programas de Pós-Graduação em Direito, promovendo o intercâmbio de ideias e o fortalecimento da pesquisa jurídica nacional.

Nesta edição, os trabalhos apresentados abordaram múltiplas dimensões das políticas públicas, envolvendo governança, participação democrática, judicialização, proteção de grupos vulneráveis, direitos socioambientais, educação, saúde, responsabilidade estatal e desenho institucional, demonstrando a riqueza temática e metodológica das pesquisas desenvolvidas no país.

Gabriela de Souza Bastos Silva inaugura a coletânea com o artigo “Entre a Norma e a Implementação: Uma Análise a partir do Neoinstitucionalismo Sociológico-Organizacional sobre o Papel das Políticas Públicas na Concretização dos Direitos Fundamentais”, no qual analisa a influência das instituições na efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas.

Marcelo Nascimento Bessa, Elcemara Aparecida Zielinski e Tuani Josefa Wichinheski apresentam “Democracia Digital e Deficiência: O Dever de Acessibilidade nas Plataformas de Participação Cidadã”, examinando a acessibilidade digital como requisito para a

Motivadas e Planejadas”, trabalho dedicado aos limites e possibilidades da atuação judicial na formulação e no controle das políticas públicas.

Juliana de Souza Barros e Maria Pia Lahr apresentam “O Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero como Política Judiciária no Brasil: O Papel do CNJ na Democratização da Justiça”, destacando a atuação institucional do Conselho Nacional de Justiça na promoção da igualdade de gênero.

Maria Eduarda dos Santos Miranda desenvolve o artigo “A Judicialização de Políticas Públicas e a Análise da Distribuição do Ônus da Prova em Ações Estruturais”, abordando a distribuição dinâmica do ônus probatório como instrumento de efetividade nas ações estruturais.

Jardel Gonçalves e Alexandra da Silva Amaral apresentam “O Papel dos Conselhos de Usuários nas Políticas Públicas: Análise a partir do Quadro de Referência da Política Nacional de Defesa do Usuário do Serviço Público”, ressaltando a importância dos mecanismos participativos para o aperfeiçoamento da administração pública.

Alexandre Antonio Bruno da Silva e Sandra Ferreira de Souza contribuem com “Políticas Públicas e Sistema Socioeducativo no Ceará: Implementação, Capacidade Estatal e Desafios à Efetivação da Proteção Integral”, examinando os desafios institucionais para a implementação das políticas socioeducativas.

Gabriela de Souza Bastos Silva apresenta “Proteção Ambiental à Espera de Sentença: A Judicialização de Políticas Públicas e a Atuação do Judiciário na Defesa dos Direitos Socioambientais”, refletindo sobre o papel do Poder Judiciário na tutela dos direitos ambientais e na implementação das políticas públicas correspondentes.

Nicole Castro dos Santos e Daniele Maghelly Menezes Moreira são autoras de “A Política

Érica Maia Campelo Arruda, Solange Ferreira de Moura e Raquel das Neves Silva Neves Silva apresentam “Saúde Mental no Trabalho e a NR-1: A Gestão dos Riscos Psicossociais como Instrumento de Efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres no Ambiente Laboral”, abordando a proteção da saúde mental como componente essencial das políticas públicas de trabalho.

Maria Eduarda dos Santos Miranda e Fabiana Curty Herculano contribuem com “Justiça Socioambiental e Direitos Territoriais: Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil e a Difusão de Políticas Públicas”, examinando a proteção dos direitos territoriais sob a ótica da jurisprudência internacional.

Miriam Yanikian e Leonardo Mattietto apresentam “Políticas Públicas, Dever de Proteção e Omissão Estatal: O Nexo de Causalidade na Responsabilidade Estatal por Danos Empresariais”, discutindo os fundamentos da responsabilidade estatal diante da insuficiência das políticas públicas de proteção.

Alexandre Antonio Bruno da Silva e Sandra Ferreira de Souza são autores de “Direitos Fundamentais, Interseccionalidade e Políticas Públicas: Universalidade Seletiva, Colonialidade e Desenho Institucional da Desigualdade”, pesquisa que analisa os desafios da igualdade material e da proteção de grupos historicamente vulnerabilizados.

Miriam Yanikian apresenta “Legitimidade Discursiva, Dever de Proteção e Eficácia Horizontal: A Construção da Agenda de Direitos Humanos e Empresas no Brasil”, investigando a evolução da agenda de direitos humanos e empresas sob a perspectiva do dever estatal de proteção.

Encerrando a coletânea, Daniele Maghelly Menezes Moreira e Nicole Castro dos Santos apresentam “As Mídias Sociais na Formação da Agenda e no Controle de Políticas Públicas de Proteção Infantojuvenil em Ambiente Digital: Uma Análise da Lei FELCA sob o Modelo

jurídica, da pós-graduação em Direito e da cooperação científica entre pesquisadores e instituições.

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Faculdade de Direito de Franca – FDF.

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto

Universidade Federal de Goiás – UFG

**O PAPEL DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE A PARTIR DO QUADRO DE REFERÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL
DE DEFESA DO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO**

**THE ROLE OF USER COUNCILS IN PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS BASED
ON THE FRAMEWORK OF THE NATIONAL POLICY FOR THE DEFENSE OF
PUBLIC SERVICE USERS**

**Jardel Goncalves
Alexandra Da Silva Amaral
Juliana de Souza Barros**

Resumo

O presente trabalho analisa o desenho jurídico-institucional da Política de Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos, instituída pela Lei Federal nº 13.460/2017. O objetivo é investigar o papel dos Conselhos de Usuários como instâncias de participação e avaliação dentro dessa política, que reflete uma agenda de modernização do Estado focada na desburocratização e no controle. A base normativa promove uma transição no paradigma administrativo, elevando o cidadão para condição de usuário com direitos exigíveis. A análise destaca que a implementação da lei ocorre de forma escalonada, respeitando a capacidade institucional dos diferentes entes federativos através de uma *vacatio legis* progressiva. Entre os mecanismos instituídos pela lei, destacam-se a Carta de Serviços ao Usuário, os fluxos de Ouvidoria e a atuação dos Conselhos de Usuários, formados por voluntários da sociedade civil para avaliar a qualidade dos serviços prestados por órgãos públicos e concessionárias. No entanto, o estudo identifica desafios críticos, como a dificuldade operacional de manter o engajamento de voluntários nos conselhos e o risco de as ouvidorias funcionarem de forma meramente formal, sem capacidade de alterar processos de trabalho. Conclui-se que, embora o Governo Federal apresente uma implementação robusta com o apoio da Plataforma Fala.BR, a adesão nacional permanece heterogênea, com institucionalização precária em municípios de pequeno porte. A efetividade da política depende, portanto, da superação desses entraves operacionais para garantir que a participação

administrative paradigm, elevating the citizen to the status of a user with enforceable rights. The analysis highlights that the implementation of the law occurs in a phased manner, respecting the institutional capacity of the different federative entities through a progressive *vacatio legis*. Among the articulation mechanisms, the User Service Charter, the Ombudsman flows, and the actions of the User Councils, formed by civil society volunteers to evaluate the quality of services provided by public bodies and concessionaires, stand out. However, the study identifies critical challenges, such as the operational difficulty of maintaining volunteer engagement on the councils and the risk of ombudsman offices functioning merely formally, without the capacity to alter work processes. It concludes that, although the Federal Government presents a robust implementation with the support of the Fala.BR Platform, national adherence remains heterogeneous, with precarious institutionalization in small municipalities. The effectiveness of the policy therefore depends on overcoming these operational obstacles to ensure that social participation results in real improvements in public management.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public service user, Popular participation, User council, Public policies, Social control

Introdução

A Administração Pública brasileira tem atravessado transformações significativas no seu desenho jurídico-institucional, com o intuito de fortalecer a cidadania e a eficiência administrativa. Nesse cenário, a Política de Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos, surge como um marco de modernização do Estado. Fundamentada na Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, esta política procura regulamentar o § 3º do art. 37 da Constituição Federal, promovendo uma reforma administrativa orientada pela desburocratização e pelo controle do serviço público e suas concessionárias.

O cerne desta mudança reside na transição do paradigma do cidadão enquanto simples administrado para a figura do usuário-cliente detentor de direitos exigíveis frente ao Estado. Para viabilizar esta nova relação, a norma instituiu o Sistema de Participação, Proteção e Avaliação, que obriga a Administração a manter estruturas como Ouvidorias e a publicar Cartas de Serviços. Dentro deste arranjo, os Conselhos de Usuários assumem um papel de relevo, atuando como agentes não governamentais formados por cidadãos voluntários, responsáveis pela avaliação contínua da qualidade e eficácia dos serviços prestados pela administração direta, indireta e por concessionárias.

O presente artigo propõe-se a analisar o papel destes conselhos sob a ótica do Quadro de Referência de Direito e Políticas Públicas aplicado à Lei nº 13.460/2017. Pretende-se discutir não apenas a estrutura normativa e os mecanismos de articulação, mas também os desafios críticos da participação social e a adesão heterogênea da política no território nacional. A investigação estruturar-se-á em torno das capacidades institucionais e da efetividade dos conselhos enquanto instrumentos de transformação da coisa pública, confrontando o desenho jurídico com a realidade do seu funcionamento efetivo. O problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser assim formulado: em que medida os Conselhos de Usuários são efetivos como instrumentos de participação e avaliação de políticas públicas no contexto da Lei nº 13.460/2017, considerando as limitações de capacidade institucional dos entes federativos?

A hipótese central é a de que, apesar do arcabouço normativo robusto, a efetividade dos conselhos permanece limitada por lacunas de coercibilidade, pela dificuldade de engajamento voluntário sustentado e pela institucionalização precária em grande parte dos entes federativos. A pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem jurídico-institucional, baseada em análise normativa da Lei nº 13.460/2017 e revisão bibliográfica de autores como Di Pietro (1993; 1998), Moreira Neto (1992; 1998), Gabardo (2017), Marrara (2018) e Oliveira

(2005), que fundamentam o diálogo entre participação administrativa, controle social e eficiência do Estado.

1. O papel das instituições nas políticas públicas

O papel das instituições na formulação e execução de políticas públicas transcende a mera existência de diplomas legais, configurando-se como o conjunto de normas que moldam o comportamento dos atores estatais e sociais. No contexto brasileiro, a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, surge como uma norma fundamental que institui um novo sistema de garantias, alterando o desenho jurídico-institucional da administração pública. Esta legislação não é um ato isolado, mas o reflexo de uma agenda de modernização do Estado que buscou imprimir um sentido de reforma administrativa focado na desburocratização e na *accountability*. Ao regulamentar o § 3º do art. 37 da Constituição Federal, a lei estabelece um marco onde a eficiência administrativa deixa de ser apenas um princípio constitucional e passa a ser um direito exigível pelo usuário de serviço público, conforme assinalado por Moreira Neto (1998).

Esse novo desenho jurídico-institucional promoveu a mudança do cidadão enquanto administrado para uma posição ativa de usuário de serviço público detentor de direitos específicos. Para que essa transição seja efetiva, a norma obriga a Administração Pública a manter estruturas robustas de controle e transparência, como as Ouvidorias, a publicação de Cartas de Serviços e a instituição de Conselhos de Usuários para avaliação contínua dos serviços prestados. Tais instituições funcionam como mecanismos de mediação que buscam reduzir a assimetria de informação entre o Estado prestador e o cidadão utilizador do serviço, tal como propugna Di Pietro (1993) ao tratar da participação popular como condição de legitimidade da atuação administrativa.

Além disso, o papel das instituições deve ser analisado sob a ótica da capacidade estatal e do federalismo brasileiro. A estratégia de implantação da Lei nº 13.460 previu uma *vacatio legis* progressiva, com prazos escalonados entre 360 e 720 dias, baseados no tamanho populacional dos entes federados. Esse lapso temporal demonstra que o desenho institucional reconheceu as diferentes capacidades técnicas e financeiras dos municípios brasileiros para se adaptarem às novas obrigações. Assim, as instituições não apenas definem direitos, mas também coordenam o tempo e os recursos necessários para que a política pública se materialize em diferentes escalas.

1.1. A participação social no constitucionalismo brasileiro: da CF/88 à Lei nº 13.460/2017

A Constituição Federal de 1988 representa o ponto de uma mudança na trajetória da participação social no Brasil. Ao instituir o Estado Democrático de Direito e consagrar a soberania popular como fundamento da República, a Carta Magna não apenas declarou direitos, mas criou obrigações positivas ao Estado de estruturar mecanismos permanentes de escuta e diálogo com a cidadania.

Nesse sentido, o art. 37, § 3º, da Constituição Federal impõe ao legislador ordinário o dever de disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, a avaliação periódica e externa da qualidade dos serviços e o acesso dos usuários a registros administrativos. Trata-se de um mandamento constitucional de eficácia limitada que permaneceu sem regulamentação por quase três décadas, revelando o lento processo de amadurecimento institucional da participação administrativa no país (MOREIRA NETO, 1992).

Entre o texto constitucional e a edição da Lei nº 13.460/2017, o ordenamento jurídico brasileiro assistiu a tentativas fragmentadas de regulamentar a participação do usuário nos serviços públicos. O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), embora voltado às relações de consumo privadas, passou a ser invocado subsidiariamente nas relações entre usuários e concessionárias de serviços públicos, gerando intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre sua aplicabilidade ao setor público.

A ausência de um estatuto próprio do usuário de serviço público deixava lacunas significativas quanto aos mecanismos de avaliação, participação e responsabilização administrativa. Foi nesse contexto de déficit regulatório que o Projeto de Lei nº 6.953/2002 foi apresentado à Câmara dos Deputados, mas tramitou por mais de quinze anos antes de se converter na Lei nº 13.460/2017, evidenciando a resistência institucional à efetiva democratização da prestação de serviços públicos.

A aprovação da Lei nº 13.460/2017 representou, portanto, a consolidação normativa de um longo processo de amadurecimento democrático. Sob a perspectiva da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), proposta por Bucci (2019), a lei pode ser compreendida como um programa de ação governamental que articula instrumentos jurídicos com direitos, deveres, procedimentos e sanções à objetivos de política pública voltados à melhoria da qualidade dos serviços e ao fortalecimento da cidadania.

O ponto central dessa abordagem é reconhecer que o direito não é apenas o suporte formal das políticas, mas um elemento constitutivo de sua efetividade: a qualidade do arcabouço normativo determina, em larga medida, a capacidade de implementação da política. Nesse

sentido, a análise da Lei nº 13.460/2017 à luz do Quadro de Referência proposto por Bucci (2015) permite identificar com precisão os atores, os mecanismos de articulação e os entraves que condicionam o funcionamento dos Conselhos de Usuários no cenário federativo brasileiro.

2. Conselho de Usuários e Políticas Públicas

Dentro do sistema de participação, proteção e avaliação instituído pela nova norma, o Conselho de Usuários emerge como um agente não governamental estratégico para o controle social das políticas públicas. Diferente de modelos de participação meramente consultivos, o desenho da Lei nº 13.460 posiciona esses conselhos, formados por cidadãos voluntários, como órgãos de avaliação contínua da qualidade e da eficiência dos serviços prestados. O papel desses agentes é fundamental para assegurar que a administração pública, bem como concessionárias e permissionárias de serviços públicos, cumpra com os padrões de qualidade estabelecidos na base normativa.

A articulação desses conselhos ocorre por meio de mecanismos jurídicos claros, como os Relatórios de Gestão e o acompanhamento dos fluxos de Ouvidoria. Os conselhos devem atuar na análise das manifestações da sociedade civil, que incluem denúncias, reclamações e elogios, servindo de ponte para que a experiência direta do usuário de serviço público influencie a prestação do serviço (DI PIETRO, 1998). No entanto, a efetividade desse modelo enfrenta desafios críticos de ordem operacional. A dificuldade de recrutar e manter cidadãos voluntários engajados para a tarefa de avaliação técnica torna esses instrumentos frequentemente inoperantes na prática de muitos órgãos.

Além disso, apesar da proteção legal conferida aos usuários de serviços públicos pela Lei Federal n. 13.460/2017, constata-se uma ausência de mecanismos de coercibilidade capazes de garantir a efetividade desta participação social que foi nela instituída. O desenho institucional da norma padece de um grave silêncio eloquente: ela cria a obrigação, mas não estabelece a sanção para o descumprimento, nem define a competência fiscalizatória (MARRARA, 2018). O objetivo de promover a avaliação continuada dos serviços demanda um arranjo institucional onde a inércia do gestor público seja passível de punição, algo que a letra da lei não esclarece quanto ao procedimento e à responsabilização diante da ausência de implementação.

Outro aspecto reside no risco de formalismo dentro das políticas públicas de participação. Existe o perigo de que o Conselho de Usuários e os procedimentos de resposta ao cidadão funcionem apenas para cumprir exigências burocráticas criadas pela lei. Sem uma integração real que permita ao conselho alterar os processos de trabalho e os fluxos de gestão do órgão, a participação social corre o risco de ser esvaziada. Portanto, o fortalecimento desses

conselhos é o que determina se o desenho jurídico da política nacional resultará em uma melhoria real nos serviços ou se permanecerá apenas como uma estrutura simbólica de cidadania participativa (GABARDO, 2017).

Uma análise mais aprofundada do funcionamento real dos Conselhos de Usuários permite classificá-los em três categorias distintas, conforme o grau de efetividade observado na prática institucional. Os conselhos simbólicos são aqueles formalmente constituídos, mas sem funcionamento regular, reuniões periódicas ou capacidade de influência nos processos decisórios do órgão, pois existem para cumprir a exigência legal, mas não produzem efeitos concretos sobre a qualidade dos serviços prestados.

Os conselhos formais, por sua vez, reúnem-se periodicamente e produzem relatórios e pareceres, mas carecem de mecanismos que obriguem a administração a incorporar suas recomendações, resultando em participação processual sem repercussão efetiva na gestão. Por fim, os conselhos efetivos são aqueles que, apoiados em estruturas institucionais sólidas, integram suas avaliações ao ciclo de planejamento e melhoria dos serviços, influenciando decisões orçamentárias e operacionais do órgão.

Como destaca Oliveira (2005), a participação administrativa somente se legitima quando há canais reais de incidência sobre as decisões públicas, e não apenas espaços formais de consulta. A realidade brasileira pós-Lei nº 13.460/2017 revela um predomínio de conselhos simbólicos e formais, o que evidencia que o desafio central não é normativo, mas de implementação e cultura institucional.

2.1. A Carta de Serviços ao Usuário e sua relação com os Conselhos

A Carta de Serviços ao Usuário constitui um dos instrumentos centrais do sistema instituído pela Lei nº 13.460/2017, funcionando como elo normativo entre as promessas da administração pública e as expectativas legítimas do usuário de serviço público. Trata-se de documento de caráter público, elaborado por cada órgão e entidade, que informa sobre os serviços prestados, os canais de acesso, os prazos de atendimento e os compromissos de qualidade assumidos perante a sociedade.

Sua publicação não é uma faculdade, mas uma obrigação legal, cuja inobservância constitui infração aos padrões de qualidade fixados na norma. Para além de seu caráter informativo, a Carta de Serviços ao Usuário desempenha uma função estruturante dentro do sistema de participação: ela define os parâmetros objetivos pelos quais os Conselhos de Usuários devem realizar a avaliação contínua dos serviços prestados, estabelecendo o

referencial contra o qual a experiência concreta do usuário será confrontada (MARRARA, 2018).

A relação entre a Carta de Serviços e os Conselhos de Usuários é, portanto, de complementaridade funcional. Enquanto a Carta define os padrões e compromissos, os Conselhos atuam como instâncias de verificação independente do seu cumprimento, funcionando como auditores sociais da qualidade administrativa. Na prática, contudo, essa complementaridade enfrenta obstáculos relevantes.

Em muitos órgãos, as Cartas de Serviços são elaboradas de forma genérica, sem indicadores mensuráveis de qualidade, o que inviabiliza qualquer avaliação objetiva por parte dos conselhos. Quando os parâmetros de qualidade são vagos ou abstratos, como "atendimento eficiente" ou "resposta satisfatória", os membros do conselho perdem a base técnica para avaliar o desempenho do órgão, restando apenas a subjetividade das impressões individuais. Esse problema de design institucional revela que a efetividade dos Conselhos de Usuários não depende apenas de sua composição e funcionamento, mas da qualidade dos instrumentos normativos que definem os parâmetros de avaliação (BUCCI, 2019).

Outro ponto crítico diz respeito à articulação entre as Cartas de Serviços, os Conselhos e as Ouvidorias no âmbito do sistema de participação. A Lei nº 13.460/2017 concebeu esses três instrumentos de forma integrada: a Ouvidoria recepciona as manifestações dos usuários, os Conselhos avaliam os serviços à luz dos padrões fixados na Carta, e os Relatórios de Gestão consolidam os dados para a prestação de contas pública.

No entanto, na prática, esses instrumentos frequentemente funcionam de forma compartimentada, sem fluxos de informação sistematizados entre si. A manifestação registrada na Ouvidoria raramente chega ao conhecimento do Conselho de Usuários; o Relatório de Gestão é elaborado pela própria administração, sem a participação ativa do conselho na validação dos dados. Essa fragmentação operacional compromete a lógica sistêmica do modelo e reforça o diagnóstico de que a participação social, tal como estruturada na norma, ainda não se materializou em um ciclo virtuoso de melhoria contínua dos serviços públicos (GABARDO, 2017).

Nesse sentido, diante do panorama apresentado para a política pública referente ao serviço público e sua melhoria para os usuários, é possível descrever o quadro de referência de Bucci (2023) para o cenário. Dessa forma, importa observar o quadro de referência da Política Nacional de Defesa do Usuário do Serviço Público, disciplinada na Lei n. 13.460/2017, de acordo com Bucci (2023, p. 107):

Tabela 1 - quadro de referência da Política Nacional de Defesa do Usuário do Serviço Público

Nome oficial do programa de ação	Política de Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos Marca política: Fortalecimento da cidadania e eficiência administrativa.
Gestão governamental	Gestor(a): Michel Temer (2016-2018) O programa reflete um sentido de reforma administrativa focada na desburocratização e na <i>accountability</i> , buscando regulamentar o § 3º do art. 37 da Constituição Federal. Identifica-se com uma agenda de modernização do Estado.
Base normativa	Norma principal: lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 Normas complementares: Decreto nº 9.094/2017 (Simplificação), Decreto nº 9.492/2018 (Ouvidoria no Executivo Federal)
Desenho jurídico-institucional	Sistema de Participação, Proteção e Avaliação. O núcleo de sentido do desenho é a transição do cidadão de administrado para usuário/cliente com direitos exigíveis. Estrutura macro: O desenho obriga a Administração a manter Ouvidorias, publicar Cartas de Serviços e instituir Conselhos de Usuários para avaliação contínua dos serviços.
Agentes governamentais	Administração Pública Direta e Indireta (União, Estados, DF e Municípios). Competências atribuídas pela base normativa: 1. Ouvidorias Públicas: Recebimento e tratamento de manifestações; 2. Gestores de Serviços: Responsáveis pela manutenção dos padrões de qualidade e atualização da Carta de Serviços; 3. Controladorias: Supervisão do cumprimento da lei.
Agentes não governamentais	Usuários (Cidadãos) e Concessionárias. Identificação dos agentes fora do aparelho estatal direto: 1. Concessionárias e Permissionárias: Empresas privadas que prestam serviço público e são obrigadas a cumprir a lei;

	2. Conselhos de Usuários: Grupos de cidadãos voluntários que avaliam os serviços; 3. Sociedade Civil: Atuando através de manifestações como denúncias, reclamações e elogios).
Mecanismos jurídicos de articulação	Fluxos de Ouvidoria e Avaliação. Modos de inter-relação apoiados em mecanismos jurídicos: Carta de Serviços ao Usuário: Instrumento informativo de compromisso público. Procedimento de Manifestação: Regras de prazos (30 dias prorrogáveis) para resposta ao usuário. Relatórios de Gestão: Obrigação anual de publicar dados sobre atendimentos e avaliações.
Escala e público-alvo	Escala Nacional / Universal. Magnitude pretendida: A lei tem abrangência nacional, aplicando-se a todos os entes da federação. O público-alvo são todos os usuários de serviços públicos no Brasil, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.
Dimensão econômico-financeira	Recursos de custeio administrativo. Alocação orçamentária: A implementação não criou um fundo específico, dependendo dos orçamentos de custeio e pessoal de cada órgão para manter estruturas de ouvidoria, sistemas de TI como a Plataforma Fala.BR e capacitação de servidores.
Estratégia de implantação	Vigência Escalonada (<i>Vacatio Legis</i> Progressiva). Movimento pretendido pelo gestor para transição: A Lei previu prazos distintos para entrada em vigor baseados no tamanho populacional dos municípios (de 360 a 720 dias), reconhecendo as diferentes capacidades institucionais dos entes federativos para se adaptarem às novas obrigações (art. 25 da Lei).
Funcionamento efetivo	Adesão Heterogênea. Confronto com o funcionamento real: Enquanto no Governo Federal a implementação é robusta com uso intensivo da plataforma Fala.BR e digitalização de processos físicos, em pequenos municípios a institucionalização ainda é precária, muitas vezes sem ouvidorias estruturadas ou Conselhos de Usuários ativos.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Desafios da Participação Social. Análise detalhada dos entraves:

	1. Conselhos de Usuários: A dificuldade operacional de recrutar e manter cidadãos voluntários para avaliar serviços torna este instrumento frequentemente inoperante; 2. Efetividade da Resposta: O risco da ouvidoria funcionar apenas para cumprir as exigências formais de respostas sem capacidade de alterar os processos de trabalho do órgão.
--	--

Fonte: Bucci, 2023, p. 107.

3. Perspectivas para o fortalecimento dos Conselhos de Usuários

Os desafios identificados ao longo desta análise apontam para a necessidade de reformas institucionais que vão além da simples aplicação da Lei nº 13.460/2017, tal como redigida. O fortalecimento dos Conselhos de Usuários requer intervenções em pelo menos três dimensões complementares: a normativa, a organizacional e a cultural.

No plano normativo, impõe-se a regulamentação infralegal mais detalhada dos conselhos, com definição de critérios objetivos para a seleção de membros, periodicidade mínima de reuniões, mecanismos de acesso a informações dos órgãos avaliados e, sobretudo, a previsão de consequências jurídicas para o descumprimento das recomendações formuladas. A experiência comparada do controle social em outros conselhos da administração pública brasileira, como os Conselhos de Saúde e os Conselhos de Assistência Social, regulamentados respectivamente pelas Leis nº 8.142/1990 e nº 8.742/1993, demonstra que a efetividade participativa exige um arcabouço normativo que confira poder real de deliberação ou, ao menos, de veto suspensivo às instâncias colegiadas (DI PIETRO, 2010).

No plano organizacional, o fortalecimento dos conselhos demanda investimento em capacitação dos seus membros e na criação de estruturas de apoio técnico-administrativo por parte dos órgãos avaliados. A ausência de suporte institucional, seja na forma de acesso a bases de dados, relatórios gerenciais e indicadores de desempenho, seja na disponibilização de espaços físicos ou virtuais para reuniões, é apontada como um dos principais fatores de desmobilização dos voluntários.

Nesse sentido, o papel da Plataforma Fala.BR como infraestrutura tecnológica federal merece destaque, pois ao digitalizar os fluxos de manifestação e integrar as informações de ouvidoria em um ambiente único e acessível, a plataforma cria as condições técnicas para que os conselhos operem com maior qualidade informacional. No entanto, sua adoção ainda é restrita ao âmbito federal e a municípios de maior porte, deixando descoberta a maior parte dos entes subnacionais onde a precariedade institucional é mais acentuada (NOHARA, 2011).

Na dimensão cultural, o fortalecimento dos Conselhos de Usuários requer a superação de uma cultura administrativa historicamente avessa à participação social efetiva. Habermas (1997), ao tratar da tensão entre facticidade e validade no Estado Democrático de Direito, adverte que as instituições democráticas somente funcionam quando ancoradas em uma cultura política que valoriza genuinamente o diálogo e o dissenso.

No contexto da administração pública brasileira, marcada por tradições patrimonialistas e burocráticas, a instituição formal de um conselho participativo não altera, por si só, as relações de poder que definem quem decide, quem informa e quem avalia a gestão pública. Para que a participação social deixe de ser um rito formal e passe a ser um componente real do processo decisório, é necessário que os gestores públicos internalizem a legitimidade dos conselhos como interlocutores qualificados, e que os próprios cidadãos se reconheçam como sujeitos de direitos capazes de influenciar a qualidade dos serviços que consomem cotidianamente.

Uma perspectiva promissora para o aprimoramento do sistema reside na adoção de mecanismos de incentivo à participação que ampliem o perfil dos voluntários dos conselhos. A exigência de que os membros sejam recrutados de forma aleatória ou rotativa entre usuários cadastrados nos sistemas de ouvidoria, à semelhança dos modelos de júri cidadão adotados em experiências europeias de democracia deliberativa, poderia reduzir o risco de captura dos conselhos por grupos organizados com interesses específicos, ao mesmo tempo em que aumentaria a representatividade da avaliação.

Adicionalmente, a vinculação das avaliações dos Conselhos de Usuários a metas de desempenho dos gestores públicos, com reflexos nas avaliações periódicas de desempenho ou nas progressões de carreira, criaria incentivos institucionais para que os gestores tratem as recomendações dos conselhos como insumos reais de gestão, e não como exigências burocráticas a serem formalmente satisfeitas (OLIVEIRA, 2005). Tais reformas dependem, em última instância, da vontade política de fazer funcionar o sistema de participação como um mecanismo de *accountability* horizontal efetivo, e não como uma fachada democrática.

4. Análise comparativa e desafios federativos

A análise da implementação da Lei nº 13.460/2017 no contexto do federalismo brasileiro exige que se considere a profunda assimetria de capacidades entre os entes subnacionais. O Brasil é uma federação com mais de 5.500 municípios, cujos orçamentos, estruturas administrativas e grau de profissionalização dos serviços públicos variam de maneira acentuada. Nesse cenário, a uniformidade normativa imposta pela lei federal contrasta com a

heterogeneidade operacional dos entes obrigados a cumpri-la, gerando um campo fértil para a análise comparativa das formas de adesão e dos fatores que explicam o sucesso ou o insucesso na institucionalização dos Conselhos de Usuários.

No âmbito federal, a experiência acumulada desde a entrada em vigor da lei aponta para um cenário de implementação relativamente avançada, sustentada pela Plataforma Fala.BR e por uma estrutura de ouvidorias consolidada ao longo de décadas. Os ministérios e autarquias federais de maior porte já contam com Cartas de Serviços publicadas e atualizadas, sistemas de registro e tratamento de manifestações operacionais e relatórios de gestão anuais.

No entanto, mesmo nesse nível, os Conselhos de Usuários são o componente mais frágil do sistema, pois a maior parte dos órgãos federais ainda não os instituiu formalmente, e os que o fizeram frequentemente mantêm conselhos de caráter simbólico, conforme classificação apresentada por Gabardo (2017). Essa contradição evidencia que a robustez da estrutura de ouvidoria federal não se traduziu, até o presente, em uma efetiva democratização da avaliação contínua dos serviços.

No plano estadual, observa-se uma situação intermediária, em que os estados com maior densidade demográfica e capacidade fiscal, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, avançaram mais consistentemente na adequação às exigências da lei, enquanto estados das regiões Norte e Nordeste de menor arrecadação per capita ainda enfrentam dificuldades estruturais para cumprir as obrigações mínimas.

A variável decisiva não é apenas financeira, pois estados que investiram em programas de formação de servidores em participação social e em sistemas integrados de gestão de manifestações tendem a apresentar melhores resultados, independentemente do porte orçamentário. Esse dado sugere que a capacidade institucional qualitativa, traduzida em cultura organizacional e capital humano especializado, pode ser tão relevante quanto a disponibilidade de recursos financeiros para a efetiva implementação da política (NOHARA, 2011).

4.1. O problema da capacidade institucional nos municípios de pequeno porte

O desafio mais crítico da implementação da Lei nº 13.460/2017 encontra-se nos municípios de pequeno porte, que constituem a esmagadora maioria das unidades federativas brasileiras. Municípios brasileiros que possuem menos habitantes, implica orçamentos restritos, quadros de servidores reduzidos e capacidade técnica muitas vezes limitada à operação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social.

Nesses contextos, a criação de uma ouvidoria municipal estruturada, a elaboração de uma Carta de Serviços com indicadores mensuráveis e a constituição e manutenção de um

Conselho de Usuários ativo representam demandas institucionais que competem diretamente com prioridades assistenciais imediatas.

A *vacatio legis* progressiva prevista no artigo 25 da lei, com prazos escalonados de até 720 dias para municípios de menor porte, reconheceu essa realidade, mas não foi suficiente para eliminar o problema estrutural. O prazo adicional ofereceu tempo para adaptação formal, mas não resolveu a questão da sustentabilidade: instituições criadas sem infraestrutura adequada e sem servidores capacitados tendem a funcionar de forma precária ou a se tornar letra morta após o período inicial de implementação.

Nesse sentido, Moreira Neto (1998) adverte que a mera existência formal de mecanismos de participação não garante a efetividade do controle social, sendo necessária a criação de condições materiais que permitam ao cidadão exercer, de fato, a fiscalização dos serviços públicos de que é usuário.

Uma possível solução para esse impasse reside na adoção de modelos cooperativos intermunicipais, nos quais municípios de pequeno porte compartilhem estruturas de ouvidoria e suporte técnico aos Conselhos de Usuários por meio de consórcios públicos ou de mecanismos de cooperação coordenados pelos respectivos governos estaduais.

Essa abordagem, inspirada na lógica dos consórcios intermunicipal de saúde já consolidados em diversas regiões do país, permitiria diluir os custos fixos da manutenção dessas estruturas e elevar a qualidade técnica do suporte oferecido aos conselhos. A Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, fornece o arcabouço jurídico necessário para essa modalidade de cooperação, cabendo às políticas setoriais e às agências reguladoras estimular e estruturar tais arranjos no campo específico da defesa do usuário de serviços públicos.

4.2. A relação entre os Conselhos de Usuários e as agências reguladoras

Um aspecto frequentemente negligenciado na discussão sobre os Conselhos de Usuários é a sua articulação com as agências reguladoras setoriais. No campo dos serviços públicos concedidos, como telecomunicações, energia elétrica, transporte ferroviário e saneamento básico, a Lei nº 13.460/2017 se sobrepõe a um já denso arcabouço regulatório setorial, que inclui obrigações específicas de participação do usuário nos processos de consulta e audiência pública conduzidos pelas agências. Esse fenômeno de sobreposição normativa gera riscos de incoerência e duplicidade, mas também abre oportunidades de sinergia que ainda não foram suficientemente exploradas.

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), por exemplo, mantém há anos um sistema de gestão de reclamações de consumidores e um Conselho Consultivo com representação da sociedade civil. A integração dos dados de manifestações recebidos pela agência com a avaliação realizada pelos Conselhos de Usuários das concessionárias de telefonia poderia criar um ciclo virtuoso de *feedback*, no qual as tendências de insatisfação do usuário identificadas pelos conselhos alimentassem a agenda regulatória da agência.

Do mesmo modo, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) mantêm ouvidorias setoriais e indicadores de qualidade que poderiam ser compartilhados com os conselhos de usuários das empresas reguladas, dotando esses colegiados de informações técnicas essenciais para uma avaliação qualificada.

A perspectiva de uma governança regulatória participativa que articule as agências reguladoras, os Conselhos de Usuários e as ouvidorias em uma rede integrada de avaliação e controle social representa uma das fronteiras mais promissoras para a evolução do sistema instaurado pela Lei nº 13.460/2017, exigindo coordenação estratégica que até o presente tem estado ausente das agendas de reforma administrativa (MARRARA, 2018).

Conclusão

A implementação da Lei Federal nº 13.460/2017 representa um marco fundamental na modernização da Administração Pública brasileira, onde eleva o cidadão para a qualidade de usuário-cliente. Esse novo desenho jurídico-institucional transforma a eficiência e a transparência ao status de direitos exigíveis, obrigando o Estado a estruturar mecanismos de controle e escuta ativa dos cidadãos. A norma não apenas regulamenta dispositivos constitucionais, mas estabelece uma base para que a gestão pública seja orientada por resultados e pela satisfação direta da sociedade.

Nesse contexto, os Conselhos de Usuários emergem como o braço estratégico da participação social, funcionando como instâncias de avaliação contínua da qualidade dos serviços. Ao lado das Ouvidorias e das Cartas de Serviços, esses colegiados formados por voluntários buscam reduzir a assimetria de informação entre o poder público e a população (MOREIRA NETO, 1992). Sua função transcende o caráter consultivo, visando imprimir a experiência prática do usuário de serviço público no ciclo de melhoria das políticas públicas e na fiscalização de concessionárias e permissionárias.

Entretanto, a efetividade dessa política enfrenta desafios estruturais severos, notadamente a ausência de mecanismos de coercibilidade e sanção para gestores que negligenciam as avaliações dos conselhos (MARRARA, 2018). O silêncio da lei quanto às

punições gera um risco de formalismo, no qual as estruturas de participação existem apenas no papel, sem capacidade real de alterar fluxos de trabalho ou processos decisórios. Além disso, a dificuldade operacional de engajar cidadãos voluntários em tarefas técnicas de avaliação ameaça a continuidade e a legitimidade dessas instâncias.

Por fim, observa-se que a realidade da defesa do usuário no Brasil é profundamente heterogênea, variando conforme a capacidade institucional de cada ente federativo. Enquanto o Governo Federal avança com ferramentas robustas como a Plataforma Fala.BR, muitos municípios de pequeno porte ainda lutam para institucionalizar as exigências mínimas da lei. Outros, sequer implementam as exigências legais, diante da ausência de coercibilidade da lei.

A conclusão central é que a eficácia da Política Nacional de Defesa do Usuário depende da superação desses entraves operativos e de uma integração real entre o controle social e a gestão, garantindo que a participação não seja meramente simbólica, mas um agente de transformação pública quando da participação efetiva dos cidadãos.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.953/2002. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, prestados pela administração direta, indireta e os delegados pela União**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56375>. Acesso em: 15 fev. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>. Acesso em: 10 abr. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>. Acesso em: 10 fev. 2026

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **10 Artigos sobre Controle na Administração Pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A defesa do cidadão e da res publica**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, n. 2, abr./jun. 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, v. 1, 1993.

FREITAS, Juarez. **A proteção do consumidor de serviços públicos e o novo regime em face da Emenda Constitucional n. 19/98**. Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba, n. 53, jul. 1998.

GABARDO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Direito do Estado, [s. l.], n. 367, 2017. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>. Acesso em: 23 jan. 2026.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MARRARA, Thiago. **O Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei n. 13.460/2017): seis parâmetros de aplicabilidade**. Direito do Estado, [s. l.], n. 383, 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/o-codigo-de-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos-lei-n-13460-2017-seis-parametros-de-aplicabilidade>. Acesso em: 18 fev. 2026.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Coordenação Gerencial da Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 214, p. 1-20, out./dez. 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NOHARA, Irene Patrícia. **Os direitos dos usuários de serviços públicos: uma análise da Lei nº 13.460/17 e de seus preceitos**. São Paulo: Carta Forense, 2011. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/polemica-sobre-a-aplicacao-do-codigo-de-defesa-do-consumidor-aos-servicos-publicos/8002>. Acesso em: 18 jan. 2026.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Participação Administrativa**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 191-210, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/459>. Acesso em: 02 fev. 2026.