

A Lei nº 13.460 - “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”: uma reflexão sobre a modernização da administração pública e as nossas raízes

JOHN SYDENSTRICKER-NETO

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE (MACKENZIE)

DANIEL CARVALHO DE PAULA

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE (MACKENZIE)

Agradecimento à órgão de fomento:

Centro de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

A Lei nº 13.460 – “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”: uma reflexão sobre a modernização da administração pública e as nossas raízes

Resumo:

Esse artigo consiste em um ensaio teórico sobre a Lei nº 13.460 e expectativas sobre seu impacto positivo na prestação dos serviços públicos e o descompasso entre sua realidade e idealização. As falhas de governo e a regulação da qualidade desses serviços são complexas e multifacetadas. Na impossibilidade de abarcar as diversas dimensões dessa questão, esse artigo enfoca nossa formação histórica, utilizando-se das interpretações clássicas de *Raízes do Brasil*, por Sérgio Buarque de Holanda. Procura-se examinar, ainda, possibilidades de avanços e retrocessos na trajetória de criação de bases institucionais para estabelecimento do Estado moderno (segundo vertente weberiana), eficiente e impessoal, bem como relações Estado-sociedade que, efetivamente, promovam desenvolvimento, inclusão e cultura cidadã. As diversas tentativas de modernização da máquina pública – tendo como referência iniciativas conduzidas por quadros de Governo como Hélio Beltrão e Bresser Pereira – não foram promissoras. O desafio permanece urgente, considerando a dinâmica e complexidade crescentes das sociedades globalizadas. Calcado na compreensão das nossas raízes, analisa-se uma iniciativa de modernizar a prestação de serviços públicos, tarefa essencial na construção da plena cidadania, considerando o que fomos, temos sido e poderemos vir a ser.

Palavras-chave: Lei nº 13.460; administração pública; serviços públicos; modernização do Estado; *accountability*; cidadania.

1. Introdução:

Vinte e sete anos após a promulgação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990), entrou em vigor a Lei nº 13.460, batizada como o “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”. Ela dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública nas esferas federal, estadual e municipal.

Ao se pensar nossa relação histórica com a instituição das políticas e da gestão públicas, impressiona a atualidade da tese de Sérgio Buarque de Holanda que caracteriza o brasileiro como “homem cordial” (Holanda, 2008; Candido, 1967; Avelino, 1987). No caso brasileiro, verifica-se um descompasso entre a prática e os pilares teóricos do Liberalismo: a igualdade perante as leis e seu papel estruturante para a coesão social e promoção do desenvolvimento de relações políticas mais estáveis entre cidadãos e Governo. “Aos amigos os favores, aos inimigos a lei”, essa máxima, que exprime bem traços da nossa cultura, foi atribuída a célebres operadores da política, desde Nicolau Maquiavel a Getúlio Vargas. Seja de quem for a frase, ela parece soar bem brasileira, pois entre nós não se acham “agradáveis as relações impessoais, características do Estado, (...) [procura-se] reduzi-las ao padrão pessoal e afetivo” (Candido, 1967:17), ou seja, aos mais chegados cabe a proteção, os favores, e as leis não são vistas como sendo jurisdicionadas pelo reino da isonomia e, sim, da exclusão. Seria a Lei nº 13.460 mais uma tentativa ineficaz de remediar esse abismo entre as práticas e as normas escritas?

Neste artigo, estruturado em três seções, a Lei nº 13.460 é analisada à luz dessa questão. Primeiramente, examina-se de maneira sintética o conteúdo da própria Lei. Na sequência, busca-se em *Raízes do Brasil* uma chave explicativa que relacione a contemporaneidade à nossa formação histórico-cultural. Por último, enquadra-se a discussão da Lei no contexto das iniciativas mais recentes de modernização da administração e prestação de serviços públicos,

refletindo-se sobre os desafios e avanços no aprimoramento dos serviços públicos como uma das formas de afirmação da cidadania plena.

2. A Lei nº 13.460 – “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”

A Lei nº 13.460 abrange tanto os serviços prestados pela administração direta como os da administração indireta, tais como os serviços de concessionárias prestados por entidades privadas mediante concessão, delegação e permissão do poder público. Ela foi sancionada pelo presidente da república e publicada no Diário Oficial da União em 26 de junho de 2017 e entrou em vigor, de forma gradual, em 21 de junho de 2018.

A Lei nº 13.460 está organizada em sete capítulos, cinco deles substantivos, além de um introdutório com as disposições preliminares e um outro sobre as disposições finais e transitórias. As disposições preliminares incluem a abrangência da lei, as definições quanto aos agentes, serviços e entidades envolvidos (usuário, agente público, serviço público, administração pública), às manifestações dos usuários (reclamações, denúncias, elogios, etc.) e a vinculação dessa lei às diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011). As disposições finais e transitórias tratam da entrada em vigor da lei. A lei entrará em vigor de forma gradual, iniciando-se em junho de 2018, para a união, os estados, o distrito federal e os municípios com mais de 500 mil habitantes. Em dezembro de 2018, passou a aplicar-se também aos municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes e, em junho de 2019, inclui os municípios com menos de 100 mil habitantes, cobrindo assim todo o país.

De uma maneira geral, os capítulos substantivos são abrangentes, mas acabam muitas vezes se valendo de conceitos genéricos ou “fórmulas mágicas” de difícil mensuração. Um elemento recorrente na lei é a atenção à participação do usuário, seja pela sua manifestação direta, seja através das ouvidorias e conselhos de usuários, quanto à prestação dos serviços e à sua avaliação.

O capítulo II estabelece as diretrizes gerais da prestação dos serviços, incluindo os direitos básicos e deveres dos usuários. Entre as diretrizes, estão alguns princípios gerais que devem orientar a prestação dos serviços e o atendimento como a urbanidade, o respeito, a acessibilidade, a cortesia, a presunção da boa-fé do usuário, o tratamento com igualdade e sem discriminação e a observância dos códigos de ética e conduta, dentre outros. Entre os direitos, incluem-se os do acesso e da obtenção de informações relativas ao usuário, da proteção das informações pessoais e da participação no acompanhamento da prestação e da avaliação dos serviços. Artigos específicos da lei estabelecem que os órgãos ou as entidades têm que fornecer informações precisas e detalhadas sobre uma “Carta de Serviços ao Usuário” definindo e informando sobre os serviços públicos prestados e as condições de sua prestação. Entre os deveres dos usuários estão utilizar os serviços de forma adequada, agir com boa-fé, prestar informações pertinentes, colaborar para a adequada prestação de serviços e preservar as condições dos bens públicos.

Além das diretrizes, a lei define os instrumentos para sua implementação que são tratados nos capítulos III (Manifestações dos usuários de serviços públicos), IV (Ouvidorias) e V (Conselhos de usuários). Nestes capítulos, fica evidente o destaque que a lei dá para a participação do usuário e da formalização de canais para que esta participação se estabeleça. Para tanto, a lei define princípios gerais para que as manifestações dos usuários sejam recebidas, registradas e analisadas, as decisões sejam tomadas e seja dada ciência dos processos e encaminhamentos aos usuários. Neste sentido, devem ser criados canais específicos para que esse processo seja estabelecido, sendo mencionada a criação de “canais eletrônicos”, por exemplo. Quanto às ouvidorias, elas devem ter um papel ativo na promoção da participação dos usuários, no acompanhamento das ações e na resolução de demandas. Cabe a elas, ainda, elaborar relatórios de gestão periódicos para informar aos interessados, cidadãos em geral e aos

prestadores de serviços sobre as manifestações recebidas, os encaminhamentos e as providências tomadas para a solução de problemas. Os conselhos de usuários são definidos como órgãos consultivos que ampliam a participação, já que devem ser observados critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas na sua composição.

O capítulo VI trata da avaliação, destacando a importância de ser uma avaliação continuada por meio de “pesquisa de satisfação (...) ou outro meio que garanta significância estatística de resultados”. Tal avaliação deverá englobar a satisfação do usuário, a qualidade do atendimento, o cumprimento dos compromissos e prazos, o número de manifestações recebidas e as medidas adotadas na melhoria e no aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos. Ainda que não mencionada explicitamente, a preocupação com a transparência parece estar presente, tendo em vista a menção de elaboração de relatórios e sua divulgação integral na Internet.

Em todo o texto da lei, fica patente uma intenção republicana que visa contribuir para os esforços, nem sempre bem-sucedidos, desta obra nacional hercúlea que é a de modernizar e otimizar processos que garantam acesso amplo do contribuinte aos serviços públicos brasileiros. Em tese, o efeito da aplicação dessas disposições seria o de produzir maior eficiência e transparência ao respaldar legalmente o cidadão, que, frequentemente, vê mitigados seus direitos constitucionais. Isso se faria por meio de instrumentos de responsabilização do Estado e instâncias de participação popular mais direta e de apelação, em caso de prevaricação dos órgãos públicos e concessionárias de serviços.

3. Raízes do Brasil – Sérgio Buarque de Holanda

A obra de Sérgio Buarque de Holanda e, em particular, seu livro *Raízes do Brasil* publicado em 1936, alcançou praticamente a unanimidade quanto ao reconhecimento como um clássico ou obra de leitura obrigatória entre as grandes interpretações do Brasil e referência para se repensar o país (Cardoso, 1993; Ianni, 2002; Rouanet, 2001). Focando sua análise na matriz ibérica e portuguesa de nossa formação, Holanda (2008) examina o caráter nacional brasileiro – o “homem cordial” – e as suas contribuições (ou obstáculos) para a constituição de um Estado moderno entre nós.

Segundo Candido (1967:17), para Holanda (2008), o sentido de “o ‘homem cordial’ não pressupõe bondade, mas somente o predomínio dos comportamentos de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, não necessariamente sinceras nem profundas, que se opõem aos ritualismos de polidez”. Assim, o “homem cordial” é aquele que pessoaliza as relações públicas, tornando a matéria estatal em alçada familiar, ou privada. O brasileiro é cordial pois coloca o “coração”, para evocar a raiz latina da expressão, na condução da vida civil, em detrimento da racionalidade, no sentido atribuído por Max Weber, que é marca da sociedade capitalista e do Estado moderno (Cohn, 2003).

No quinto capítulo de *Raízes do Brasil*, Holanda (2008) apresenta seu argumento sobre a cordialidade do brasileiro e como essa característica histórico-sociológica esgueirou-se contraditoriamente pela estrutura do Estado brasileiro, impedindo que a racionalidade burocrática que tipifica o Estado moderno, segundo o pensamento weberiano, e que tanto influenciou Holanda, se constituísse plenamente no Brasil.

O sentido weberiano de burocracia é o de um processo gradual que se apresenta nas organizações, mediante o qual as relações se formalizam, a hierarquia se institucionaliza, a improvisação diminui e as normas, os procedimentos e as rotinas são positivadas, gerando um princípio de transparência, eficiência e justiça (Weber, 1966). Segundo Weber, no trato das coisas do Estado, devem reinar a racionalidade e a impessoalidade e não os laços de afeto, entendidos em suas várias acepções, ou ainda, como passionalidade. Isso não diz respeito

apenas ao Estado, especificamente, mas a toda esfera pública, como a produção dos bens de consumo, que são traços fundamentais do Capitalismo moderno.

Nas corporações modernas, as relações são caracterizadas pela impessoalidade e o distanciamento. Mesmo os conflitos de interesse, típicos do binômio empregador-empregado, devem ser orientados em seu equacionamento por esse tratamento impessoal. Por oposição, as corporações de ofício medievais são antípodas desse cenário acima descrito. Nelas, as relações mestre-aprendiz eram diretas, pessoais, face à face e sem a intermediação de arbítrios positivados. Nas sociedades do pós-Revolução Industrial, até mesmo a pedagogia ganharia cores modernizadoras, pois a cega obediência retardaria o desenvolvimento do indivíduo e minaria suas potencialidades como agente criativo e original em si mesmo, resultando em prejuízo a toda a sociedade.

Segundo Holanda (2008), o arcaísmo da família patriarcal brasileira repudia a modernização marcada pela racionalidade weberiana, tendendo a conservar um caráter “doméstico” pernicioso para as instituições sociais, que acabam por “imitar” o modelo das relações familiares. Ademais, as reverências no trato interpessoal que fazem parte da sociedade brasileira, profundamente desigual, apontam para o desejo de uma intimidade, ou seja, uma aproximação por demais excessiva e calcada no laço pessoal que se contrapõe à fundada no distanciamento e no respeito em relação ao cargo ou função. Esse personalismo muito marcante das relações sociais foi tão presente que se estendeu até mesmo para as práticas religiosas.

Essas características personalistas do traço brasileiro vão muito além das relações interpessoais. Elas informam de tal maneira o conjunto de nossas relações sociais, a ponto de fornecerem os elementos e bases para o patrimonialismo, não fazendo a separação entre os espaços público e privado e confundindo os espaços da casa e da rua. Mesmo assim, formou-se entre nós, um Estado permeado por um ideário liberal, ainda que com contornos bastante particulares. Um exemplo é a Constituição de 1824, cujo texto ecoava liberdade, mas que fora outorgada por um futuro rei de Portugal. Teoricamente, o Estado verdadeiramente moderno não poderia coadunar com a atuação de um tipo “patrimonial” de funcionário, que enxerga nas funções públicas espaço para fazer valer os interesses do grupo e do círculo familiar. Seguindo o esquema weberiano, a modernidade exigiria a racionalidade do funcionário “burocrático”, que assume as funções públicas como o espaço para fazer valer os princípios de gestão objetiva e não da “corporativista”.

Holanda (2008), analisando o Império – primeiro momento da formação do Brasil enquanto Estado Nacional – e os contornos particulares que o liberalismo assumiu nesse processo, evoca as raízes rurais e a predominância secular do espaço rural sobre o urbano. Esse quadro se contrapõe ao da Europa, onde a cidade tinha proeminência com as inovações técnicas e o papel destacado do capital financeiro. Para o autor, no Brasil, a cidade é dependente do latifúndio, onde vigoravam, principalmente, as relações de compadrio e clientelismo típicas dessa formação e onde, também, se via nitidamente uma relação promíscua e não isonômica com o proverbial “império da lei”. Mas é, justamente, do meio rural que se originaram os divulgadores de ideias liberais em terras brasileiras. Os filhos da elite agrária, ao fazerem seus estudos no Velho Mundo, tiveram contato com as ideias liberais, adquiriram o capital cultural europeu e trouxeram para os trópicos os ideais de organização da política e da economia. Apesar do pensamento do Velho Mundo, em grande medida, atentar contra o próprio *status* das elites agrárias, esse pensamento se conformou ao mundo e ideais agrários do Brasil. Essa conformação aos ideais dessas elites foi tão acentuada, que o latifúndio clânico não precisou desaparecer para dar lugar ao “nosso” Liberalismo. Diz-se “nosso”, apontando para algo de *sui generis*, pois o “homem cordial” é “visceralmente inadequado às relações impessoais que decorrem da posição e da função de indivíduo” (Candido, 1967:17), relações essas que fundamentam a vida típica do Liberalismo no sentido teórico da sua concepção.

Neste contexto, quem dominava os principais cargos públicos eram os representantes do arcaísmo rural que continuavam a monopolizar a política, impondo, em última instância, para o liberalismo limites calcados nos seus interesses conservadores. Historicamente, nossa elite não formulou, pelo menos como grupo organizado, um projeto para o país. Além disso, nossa herança agrária impulsionou os jovens bacharéis às profissões de natureza burocrática, que os distanciavam do trabalho braçal e da lide no campo. O trabalho em empreendimentos de produção e comércio, condição *sine qua non* do desenvolvimento econômico na ordem capitalista moderna (Weber, 2005), é relegado a segundo plano ou mesmo desconsiderado. Assim, não havia como construir uma nação, uma vez que a elite não era dada a empreender e a massa de trabalhadores era escrava e bestializada pela condição a que estava submetida.

Segundo Candido (2003), Holanda teria sido o primeiro estudioso a mostrar, sem fazer uso da expressão imigração, que o Brasil inaugurado após a Proclamação da República (1889) não mais seria um simples rebento português ou mera herança. Isso representaria o fim de um “saudosismo luso”, sem redundar em negação das nossas raízes portuguesas. A República que debutava no palco internacional, nesse *tournant du siècle* de economia amplamente globalizada, era protagonizada, agora, pelo “neobrasileiro”, uma nova gente que se constituiu a partir do italiano, do português recente, do alemão, do espanhol e do japonês. *Raízes do Brasil* traz a instigante tese de que essa transformação apontaria para um futuro, onde o povo e não mais as elites estariam à frente das iniciativas nos mais diversos âmbitos. Com a imigração estrangeira iniciada no século XIX, o Brasil passava a ser uma nova entidade, configurado agora pelo “trabalho” e não mais pela “aventura”. Rompia-se assim a noção da América portuguesa enquanto um espaço de aventura, com alto teor de improvisação colonizadora, em que o trabalho era feito pelo escravo. O Brasil republicano passava a ser caracterizado pela mão-de-obra assalariada, que foi capaz de alterar entre nós o significado histórico do trabalhar e empreender, produzindo o efeito modernizador pelas mãos do homem livre.

4. Administração Pública, Nossas Raízes e a Lei nº 13.460

As iniciativas de modernização da administração pública não são recentes. Uma reforma administrativa importante foi a da década de 30 e que fundamentou uma segunda grande reforma, ocorrida em 1967. Posteriormente, tiveram lugar iniciativas conduzidas por secretarias executivas e ministérios específicos e figuras de destaque. Entre elas, destacam-se Hélio Beltrão, à frente do Ministério da Desburocratização entre 1979 e 1983, e Carlos Bresser Pereira, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em meados dos anos noventa, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Tanto com Beltrão como com Bresser Pereira, os movimentos eram no sentido de que a modernização da administração pública trouxesse eficiência aos serviços públicos e instituisse e garantisse a condição de cidadão aos usuários e destinatários das ações do Estado.

Em seu curto período junto ao MARE, Bresser Pereira defendeu a passagem de uma administração pública burocrática para uma gerencial. Segundo Bresser Pereira (1996), a administração burocrática moderna racional-legal, de inspiração Weberiana, apesar de representar avanços não era mais capaz de dar conta do tamanho e importância que o Estado social e econômico assumiu no século XX. Era necessária uma administração pública gerencial, que respondesse à diferenciação das estruturas e complexidades crescentes dos problemas a serem tratados pelo Estado, como também garantir a legitimação da burocracia em um contexto de demandas crescentes com a ampliação da cidadania.

Neste sentido, Bresser Pereira (1996) definiu esta nova administração pública gerencial segundo seis princípios: “1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para administradores públicos transformados em gerentes

crescentemente autônomos; 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; 4) pressuposto de confiança limitada e não da desconfiança total; 5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e 6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida”. (Bresser Pereira, 1996:11-12).

Os dois primeiros princípios ligados à descentralização administrativa e de recursos, dando mais autonomia e poderes às esferas estaduais e municipais não são novos, tendo sido abarcados por leis anteriores como o Decreto-Lei 200 de 1967 e a Constituição de 1988. Na visão de Bresser Pereira (1966) e Abrucio (2007), esses dois instrumentos não foram capazes de implantar as reformas na sua plenitude, deixando-as pela metade. Além disso, eles não conseguiram controlar as práticas patrimonialistas e fisiológicas que não se coadunam com um Estado moderno, marcado por uma administração fundada na objetividade e na impessoalidade. No caso do Decreto-Lei 200, a importância dada à criação de uma administração indireta, deixou a administração direta intocada, firmando-a ainda mais como burocratizada e retrógrada. No caso da Constituição de 1988, sua dimensão “cidadã” tão importante para a redemocratização do país, não foi estendida de forma ampla à administração pública.

Segundo analistas, a Constituição de 1988 aumentou a rigidez dos controles burocráticos como forma de controlar o clientelismo, sem trazer, no entanto, resultados tangíveis à modernização da administração pública. A profissionalização da burocracia, buscada pela Constituição de 1988 de fato não ocorreu. A implantação de concursos públicos em todas as áreas e níveis acabou por criar amarras e formalizações excessivas que travaram ainda mais a gestão pública. Isso ocorreu em meio a um contexto de desprestígio da burocracia estatal e de campanha pela desestatização que marcou a transição democrática, provocando uma reação muito forte da burocracia pública (Bresser Pereira, 1996:16). De um lado, reforçaram-se os níveis hierárquicos e a estrutura piramidal, contrários à própria noção de estruturas mais abertas e participativas. De outro, reafirmaram-se privilégios corporativistas e patrimonialistas que são incongruentes com o *ethos* da burocracia no sentido Weberiano.

Abrucio, referindo-se à Constituição de 1988, verificou que a “legislação resultou, de verdade, em aumento do corporativismo estatal, e não na produção de servidores do público” (Abrucio, 2007:70) e de uma cultura de prestação de serviços de qualidade que deve ser auditada e contribuir para a ampliação da cidadania. Esses pontos dizem respeito, de forma mais direta, aos três outros princípios, acima citados, da proposta de Bresser Pereira. Eles estão direcionados para a criação e implantação de uma “nova” cultura que é mais propositiva em termos de criar valores baseados na confiança, promover a responsabilidade (*accountability*) e voltar-se para o atendimento do cidadão ao invés de voltar-se para si própria ou ser auto referida. Ao propor esses pontos, Bresser Pereira (1996) defendia que o modelo Weberiano tinha envelhecido e não mais se adequava às demandas da sociedade do final do século XX.

Abrucio (2007) examinou a trajetória da gestão pública brasileira nos dois períodos em que o PSDB esteve na presidência (1995-98; 1999-2002) e no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006). Sua análise é bastante crítica acerca dos avanços e dos obstáculos no aprimoramento da administração pública. Diferentemente de Bresser Pereira (1996), Abrucio (2007) destaca a importância de se pensar a reforma da administração de forma dialética, incorporando ou mantendo aspectos de Weber (meritocracia e separação clara entre público/privado) e a criação de novos instrumentos de gestão. Nessa linha de raciocínio, o autor identifica quatro eixos para a renovação da agenda de reformas da administração pública, sendo eles: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*. Todos eles são essenciais para a garantia e melhoria na prestação de serviços públicos de qualidade. Entretanto, entre estes quatro, o eixo sobre transparência/*accountability*, se remete de forma mais clara aos pressupostos, estrutura e conteúdo da Lei nº 13.460, destacando-se a dimensão da participação tão enfatizada pela lei.

A participação pode estimular a transparência por parte de todos os atores, sejam eles os prestadores de serviços ou funcionários públicos, sejam os clientes desses serviços ou cidadãos. Esse parece ser um dos motivadores para tamanha ênfase na Lei nº 13.460 na criação de canais de manifestação e de fóruns como as Ouvidorias e Conselhos de usuários. Para tanto, esses canais precisam alcançar um significativo impacto sobre a eficiência e a efetividade dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, eles precisam estimular a maior inclusão de indivíduos atendidos e serviços públicos prestados, visando um exercício pleno da cidadania. Um grande risco é que a criação desses canais fique restrita ao papel ou se restrinja, simplesmente a cumprir requisitos formais sem qualquer impacto efetivo.

Quanto a *accountability*, os desafios envolvidos incluem a construção de uma cultura que o promova e contemple de forma coordenada os dois grupos de atores envolvidos: os próprios usuários ou cidadãos e os prestadores de serviços ou funcionários públicos. No que concerne os cidadãos, é preciso desenvolver uma postura para demandar e controlar a qualidade dos serviços públicos em si prestados como dos agentes que os prestam. Essa postura do cidadão não pode ser baseada na “cordialidade” entendida pelos laços de afeto, personalismo e passionalidade que Holanda (2008) tão bem caracterizou. Eles alimentam o descrédito de que as coisas podem mudar e serem aprimoradas, estimulando a busca de resultados através das ligações pessoais e de canais preferenciais e não acessíveis à maioria. Neste sentido, a regra geral de comportamento é, por exemplo, não cobrar, não acompanhar, não dar retorno e não persistir. Quando há algum envolvimento maior e cobrança, eles ocorrem de forma assistemática, mal-educada, autoritária, sem civilidade.

No que tange aos funcionários públicos ou aos prestadores dos serviços, a cultura do servir ao público é, em geral, pouco presente e quando existe, pouco desenvolvida. Está arraigada a visão de que serviço público é inferior ao que é pago diretamente pelo consumidor, realizado “de favor” e, portanto, não precisa ter a melhor qualidade, ser primoroso, buscar a satisfação do cliente final. A própria noção de eficiência e eficácia são comprometidas e sobrecarregam os próprios serviços e prestadores, já que tendem, no médio e longo prazo, a perpetuar demandas que são resultado de serviços mal prestados inicialmente. Neste contexto, são poucas as oportunidades e aberturas para haver processos que fomentem uma cultura institucional calcada na obrigatoriedade de prestar um bom serviço, dar retorno e se responsabilizar por ele, prestar contas, aceitar crítica, repreensão e até punição, se for o caso, o comprovado o desvio ou má conduta.

O desenvolvimento de transparência/*accountability* é uma tarefa das mais desafiadoras, no médio e longo prazo. Para tanto, é crucial que diversos elementos de ordem cultural, alguns deles apontados acima, sejam enfrentados. Mas isso não é tudo. Uma outra tarefa prioritária – e que pode em grande medida contribuir para o desenvolvimento de uma nova cultura relacionada aos serviços públicos e aprimorar a sua prestação como é o objetivo da Lei nº 13.460 – é o desenvolvimento de indicadores e métricas objetivos sobre os serviços públicos. A Lei é bastante genérica quanto ao monitoramento das ações pretendidas sem apontar diretrizes para a definição e utilização de métricas objetivas e universais para o monitoramento e avaliação. Cabe notar que a área de indicadores e monitoramento de políticas públicas se desenvolveu muito no país nas últimas décadas. Diversas áreas têm indicadores e métricas objetivos, válidos e confiáveis o que, em si, requer um desenvolvimento e é uma tarefa bastante complexa. Além dos indicadores em si, é necessário, também, o desenvolvimento e operacionalização de sistemáticas de coleta, tratamento, organização e análise dos dados para que eles se tornem efetivos instrumentos no monitoramento e avaliação da própria lei e sua implementação.

5. Conclusão

Este artigo examina a Lei nº 13.460, aprovada e sancionada em 2017, batizada como o “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”. Ela dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública nas esferas federal, estadual e municipal. As falhas de governo e a regulação envolvendo a qualidade dos serviços públicos são complexas e multifacetadas. Na impossibilidade de dar conta das diversas dimensões dessa questão, esse artigo foca em uma faceta relacionada às nossas raízes: o caráter ibérico da nossa formação burocrática excessiva e os desafios de serem criadas as bases objetivas e impessoais para o estabelecimento de um Estado moderno, segundo a vertente Weberiana. Essa interpretação se remete ao clássico trabalho de Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, examinando os avanços e retrocessos na trajetória de criarem-se as bases institucionais para se estabelecerem, de um lado, um Estado moderno, eficiente e impessoal e, de outro, relações Estado-sociedade que efetivamente promovam maior desenvolvimento, maior inclusão e maior cultura cidadã.

As diversas tentativas de modernização da máquina pública, tendo como referência, por exemplo, iniciativas conduzidas por secretarias executivas e ministérios específicos e figuras de destaque como Hélio Beltrão e Carlos Bresser Pereira não foram promissoras. O desafio permanece e talvez ele seja ainda mais urgente, considerando a dinâmica e complexidade crescentes das sociedades contemporâneas e o contexto da globalização.

Há de se reconhecer que o Brasil do século XXI não é mais o mesmo e que muito se fez para que um Estado de Direito se consolidasse aqui. Todavia, cabe sempre uma reflexão crítica sobre nossa trajetória política. Verifica-se, até hoje, entre nós um apego aos privilégios e um desdém em relação aos direitos. Privilégios, que são o monopólio de alguns, e direitos, que a todos deveriam assistir igualmente, ao menos quando se considera a questão sob as lentes das ideias liberais levadas adiante no século das Luzes na Europa e que se espalharam para outras regiões do mundo dentro da sua zona de influência ideológica. Nosso corporativismo, presente nas funções públicas e até mesmo privadas, e o personalismo que marca as tratativas mais diversas são patentes quando analisamos as características dos brasileiros.

São muitos os exemplos de como a política em geral e a prestação de serviços públicos são usadas como meio de favorecimento dos próprios agentes prestadores de serviços públicos, bem como dos grupos achegados ao poder. Nesse contexto, a Lei nº 13.460 é inspirada nos princípios republicanos do acesso, isonomia e igualdade perante as leis, traço fundamental do Liberalismo e do Individualismo (Mello, 2000; Skinner, 1996). Entretanto, a expectativa e promessa em torno dessa lei são por demais ambiciosas. Elas assumem quase um caráter messiânico para dar conta da crescente degradação dos serviços públicos evidenciada nos últimos anos e um descompasso muito grande entre o país que, possivelmente, muitos sonham e o país que temos.

Referências:

- ABRUCIO, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública - RAP* 41, pp. 67-86. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016441005>. Acessado em maio de 2019.
- AVELINO FILHO, George. (1987). *As Raízes de Raízes do Brasil*. Novos Estudos CEBRAP, 18, pp. 33-41.
- BRASIL. (2017). Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. *Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acessado em maio de 2019.

- BRESSER PEREIRA, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público* 120(1), pp. 7-40. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>. Acessado em maio de 2019.
- CANDIDO, Antonio. (1967). O significado de Raízes do Brasil. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2008.
- CANDIDO, Antonio. (2003). Depoimento do autor sobre Raízes do Brasil. In: SANTOS, Nelson Pereira. *Documentário Raízes do Brasil*.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1993). Livros que inventaram o Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, 37, pp. 21-35
- COHN, Gabriel (org.). (2003). Max Weber, *Sociologia*, 7ª ed. In: FERNANDES, Florestan (coord.), *Coleção Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo: Editora Ática, pp. 7-31.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. (2008). *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Cia. das Letras.
- IANNI, O. (2002). Tipos e mitos do pensamento brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(49), pp. 5-10. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000200001>. Acessado em maio de 2019.
- MELLO, L. I. A. (2000). John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*, v. 1. 13 ed. São Paulo: Ática, pp. 81-110.
- ROUANET, S. P. (2001). Explicadores do Brasil. In P. R. Pereira (Org.). *Brasiliana da Biblioteca Nacional - Guia das fontes sobre o Brasil*, pp. 475-495. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional.
- SKINNER, Quentin. (1996). *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Cia. das Letras.
- WEBER, Max. (2005). *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. São Paulo: Cia. das Letras.
- WEBER, Max. (1966). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.