

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MODELO DE GESTÃO DE CARTA DE SERVIÇOS DA CIDADE DE MADRI: UMA OPÇÃO PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS OPERACIONALIZAREM A LEI Nº 13.460/2017.

BERNARDO DA ROCHA SPIEGEL SALLUM

Brasília-DF, 2022

BERNARDO DA ROCHA SPIEGEL SALLUM

**MODELO DE GESTÃO DE CARTA DE SERVIÇOS DA
CIDADE DE MADRI: UMA OPÇÃO PARA OS ESTADOS E
MUNICÍPIOS BRASILEIROS OPERACIONALIZAREM A
LEI N° 13.460/2017.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz.

Brasília-DF 2022

BERNARDO DA ROCHA SPIEGEL SALLUM

MODELO DE GESTÃO DE CARTA DE SERVIÇOS DA CIDADE DE MADRI: UMA OPÇÃO PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS OPERACIONALIZAREM A LEI N° 13.460/2017.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 30 / 05 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz.– Orientador – IDP

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins – IDP

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti - IDP

S169m Sallum, Bernardo da Rocha Spiegel
Modelo de gestão de carta de serviços da cidade de MADRI: uma opção para os estados e municípios brasileiros operacionalizarem a lei nº 13.460/2017. / Bernardo da Rocha Spiegel Sallum. – Brasília: IDP, 2022.

171 p.: il. Color
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.
Orientador: Prof. Dr.Felipe Lopes da Cruz.

1. Carta de serviço. 2. Gestão. 3. Lei nº 13.460/2017. I. Título.

CDD: 341.31

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa





DEDICATÓRIA

Para todos os servidores públicos que dedicam suas vidas para melhor servir à sociedade.



RESUMO

A partir da publicação da Lei Nº 13.460/2017, a utilização da Carta de Serviços passou a ser um dos principais mecanismos de participação, proteção e de defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos no Brasil. Precisa-se elucidar que os conteúdos das Cartas de Serviços são uma extensão da Lei Nº 13.460/2017. Em outras palavras, são nas Cartas de Serviços que estão expressos os compromissos de qualidade que os cidadãos brasileiros têm direito. Entretanto, ao mesmo passo que a Lei Nº 13.460/2017 ampliou a obrigatoriedade da utilização das Cartas de Serviços para toda Administração Pública brasileira, a metodologia para a sua correta elaboração e gestão foi descontinuada no país pelo Poder Executivo Federal quando da extinção do antigo Programa GESPÚBLICA. Essa descontinuidade deixou os estados e municípios sem um norte metodológico oficial e atualizado que pudesse ser utilizado para operacionalizar as suas Cartas de Serviços. Fato esse que coloca em risco a efetiva aplicação da Lei Nº 13.460/2017 em nível nacional e por consequência a restrição do direito dos cidadãos brasileiros de terem acesso à serviços públicos prestados com qualidade. Dentro desse contexto pouco promissor, identificou-se uma janela de oportunidade de contribuir para a Administração Pública brasileira trazendo à luz o modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pela cidade de Madri na Espanha como uma opção a ser seguida pelos estados e municípios brasileiros. Para isso, optou-se por apresentar essa alternativa por meio de uma pesquisa comparativa entre o modelo fomentado pela cidade de Madri e o modelo descontinuado fomentado pelo Programa GESPÚBLICA. Os resultados da pesquisa demonstraram como duas iniciativas podem tomar caminhos bem diferentes. Enquanto o modelo da cidade de Madri conseguiu produzir resultados tangíveis frutos de uma estratégia de implantação centralizada apoiada por um regramento legal claro e objetivo, o modelo brasileiro encontrou grandes barreiras para produzir efeitos práticos que tiveram como causas raízes uma estratégia de implantação descentralizada apoiada por um regramento legal impreciso e confuso.

Palavras-chaves: Carta de Serviços; Gestão; Avaliação; Qualidade; Lei 13.460/2017

ABSTRACT

Since the publication of Law N° 13.460/2017, the use of the Service Charters became one of the main mechanisms of participation, protection and rights of users of public services in Brazil. It is necessary to clarify that the contents of the Service Charters are an extension of the Law N° 13.460/2017. In other words, the Service Charters express the quality commitments that Brazilian citizens are entitled to. However, while the Law N° 13.460/2017 expanded the mandatory use of Service Charters for the entire Brazilian Public Administration, the methodology for their correct implementation and management was discontinued in the country when the former GESPÚBLICA Program was terminated. This discontinuity left the whole country without a methodological guideline that could allow a correct implementation of the Services Charters. This fact alone can damage the effectiveness of the Law N° 13.460/2017 at the national level and, consequently, restrain the rights of Brazilian citizens to have access to quality public services. Within this unpromising context, a window of opportunity was identified to contribute to the Brazilian Public Administration, bringing to light the management model of Service Charters promoted by the city of Madrid in Spain as an option to be followed by Brazilian counties. In that regard, it was decided to present this alternative through a comparative study between the model promoted by the city of Madrid and the discontinued model promoted by the GESPÚBLICA Program. The research results demonstrated how two initiatives can take very different paths. While the Madrid city model was able to produce tangible results as a result of a centralized implementation strategy supported by a clear legal regulation, the Brazilian model encountered major barriers to produce any practical results that had as root causes a decentralized implementation strategy supported by an inaccurate and misleading legal regulation.

Keywords: Service Charter; Management; Evaluation; Quality; Law 13.460/2017

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Metodologias de apoio às fases de implantação do modelo de gestão de Cartas de Serviços do GESPÚBLICA

28

Quadro 2

Síntese conceitual

30

Quadro 3

Síntese conceitual GESPÚBLICA x CGU

42

Quadro 4

Comparativo entre a fase inicial para elaboração das Cartas de Serviços

44

Quadro 5

Carta de Serviços como um instrumento de acesso à informação

45

Quadro 6

Comparativo entre o Decreto N° 6.932/2009 e Lei N° 13.460/2017

48

Quadro 7

Cartas de Serviços ao redor do mundo

63

Quadro 8

Resumo da primeira fase da pesquisa

73

Quadro 9

Resumo da segunda fase da pesquisa

75

Quadro 10

Resumo da terceira fase da pesquisa

76

Quadro 11

Resumo da quarta fase da pesquisa

77

Quadro 12

Definição conceitual

79

Quadro 13

Principais objetivos de cada modelo

80

Quadro 14

| | |
|---|------------|
| Atividades de planejamento da implantação das Cartas de Serviços | 81 |
| Quadro 15 | |
| Atividades de elaboração da Carta de Serviços | 84 |
| Quadro 16 | |
| Atividades de aprovação da Carta de Serviços | 89 |
| Quadro 17 | |
| Atividades de Divulgação da Carta de Serviços | 91 |
| Quadro 18 | |
| Atividades de Monitoramento | 92 |
| Quadro 19 | |
| Verificação da capacidade das metodologias para alcançarem seus objetivos | 95 |
| Quadro 20 | |
| Metodologia x Normativo da Cidade de Madri. | 100 |
| Quadro 21 | |
| Metodologia x Decreto N° 6.932/2009 | 107 |
| Quadro 22 | |
| Exemplos de compromissos da Carta de Serviços de Transporte Público | 113 |
| Quadro 23 | |
| Exemplos de compromissos da Carta de Atenção Familiar Primária | 114 |
| Quadro 24 | |
| Exemplos de compromissos da Carta do Portal da Cidade de Madri | 115 |
| Quadro 25 | |
| Compilação de compromissos extraídos de Cartas de Serviços de Madri | 117 |
| Quadro 26 | |
| Aferição dos resultados do modelo de gestão de Cartas da cidade de Madri | 121 |
| Quadro 27 | |
| Amostragem da Auditoria TCU – 2016 | 125 |

Quadro 28

Aferição dos resultados do modelo de gestão de Cartas do GESPÚBLICA
130

Quadro 29

Síntese das características de cada modelo
150

Quadro 30

Síntese dos resultados alcançados por cada modelo
154

Quadro 31

Síntese dos resultados alcançados por cada modelo
155



LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Amostragem do Relatório de Levantamento TC 017.245/2017-6

.....127

Tabela 2

Percentual de órgãos adequados em 2017

.....129

Tabela 3

Percentual de órgãos adequados em 2021

.....143



LISTA DE FIGURA

| | |
|--|-----|
| Figura 1 Síntese conceitual do Programa Citizen's Charter | 17 |
| Figura 2 Carta de Serviços como um modelo de gestão da qualidade de serviços | 23 |
| Figura 3 Carta de Serviços implantada como um documento informacional | 23 |
| Figura 4 Elaboração de uma Carta de Serviços x documento informativo | 25 |
| Figura 5 Dimensões do Modelo de Excelência fomentado pelo GESPÚBLICA | 26 |
| Figura 6 Metodologias elaboradas pelo Programa GESPÚBLICA | 27 |
| Figura 7 Fluxo de implantação do modelo de Carta de Serviços do GESPÚBLICA | 28 |
| Figura 8 Rede de Gestão do GESPÚBLICA | 31 |
| Figura 9 Lei N° 13.460/2017 como um modelo de Gestão de Carta de Serviços | 36 |
| Figura 10 Carta de Serviços como produto da Cadeia de Valor | 83 |
| Figura 11 Simulação do Sistema de Avaliação | 93 |
| Figura 12 Estratégia de implantação adotada por cada metodologia | 98 |
| Figura 13 Síntese comparativa das metodologias | 98 |
| Figura 14 Suporte normativo para implantação do modelo da cidade de Madr | 102 |
| Figura 15 | |

| | |
|---|------------|
| Decreto Nº 6.932/2009 x GESPÚBLICA | 104 |
| Figura 16 | |
| Suporte normativo para implantação do modelo do GESPÚBLICA | 107 |
| Figura 17 | |
| Tutorial interativo para o cidadão sobre o Sistema de Carta de Serviços | 110 |
| Figura 18 | |
| Vídeos informativos para o cidadão sobre as Cartas de Serviços | 111 |
| Figura 19 | |
| Exemplo de Carta de Serviços da cidade de Madr | 111 |
| Figura 20 | |
| Sistema de acompanhamento das Cartas de Serviços da cidade de Madri | 111 |
| Figura 21 | |
| Seção de Gestão e Tramites das Cartas de Serviços | 112 |
| Figura 22 | |
| Sistema de Qualidade da cidade de Madri | 119 |
| Figura 23 | |
| Síntese do modelo de gestão de Cartas de Serviços da cidade de Madri | 120 |
| Figura 24 | |
| Mapa de Cartas de Serviços da cidade de Madri por eixo estratégico | 122 |
| Figura 25 | |
| Resultado da análise das Cartas de Serviços TCU – 2016 | 122 |
| Figura 26 | |
| Resultado da auditoria TCU 2017 x Dimensões MEGP | 126 |
| Figura 27 | |
| Acesso às Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal | 128 |
| Figura 28 | |
| Exemplo de Carta de Serviços gerada pelo portal gov.b | 132 |
| Figura 29 | |
| Telas de cadastro de serviços no portal gov.br | 133 |
| Figura 30 | |
| Carta de Serviços do Ministério da Agricultura. | |

| | |
|--|------------|
| | 137 |
| Figura 31 | |
| Carta de Serviços da UFMG | |
| | 138 |
| Figura 32 | |
| Carta de Serviços da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) | |
| | 138 |
| Figura 33 | |
| Carta de Serviços da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) | |
| | 141 |
| Figura 34 | |
| Carta de Serviços UFES utilizando o modelo da cidade de Madri. | |
| | 142 |

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16

| | |
|--|----|
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO..... | 16 |
| 1.2 JUSTIFICATIVA..... | 34 |
| 1.3 PROBLEMA DE PESQUISA..... | 54 |
| 1.4 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS..... | 55 |
| 1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA..... | 55 |

2 REFERENCIAL TEÓRICO 58

| | |
|---|----|
| 2.1 ORIGEM DA CARTA DE SERVIÇOS..... | 58 |
| 2.2 EXPERIÊNCIAS MUNDIAIS SOBRE O USO DA CARTA DE SERVIÇOS..... | 63 |

3 METODOLOGIA..... 72

| | |
|------------------------------------|----|
| 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA..... | 72 |
| 3.2 PERCURSO METODOLÓGICO..... | 73 |

4 ANÁLISE DOS DADOS..... 79

| | |
|--|-----|
| 4.1 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE CONCEITOS DE CADA METODOLOGIA..... | 79 |
| 4.2 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS FASES DE IMPLANTAÇÃO DE CADA METODOLOGIA..... | 84 |
| 4.2.1 FASE DE PLANEJAMENTO..... | 88 |
| 4.2.3 FASE DE ELABORAÇÃO..... | 91 |
| 4.2.4 FASE DE DIVULGAÇÃO..... | 92 |
| 4.2.5 FASE DE MONITORAMENTO..... | 99 |
| 4.3 ANÁLISE DO SUPORTE NORMATIVO PARA IMPLANTAÇÃO DOS MODELOS..... | 99 |
| 4.3.1 SUPORTE NORMATIVO PARA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DA CIDADE DE MADRI..... | 102 |
| 4.3.2 SUPORTE NORMATIVO PARA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DO GESPÚBLICA..... | 108 |
| 4.4 ANÁLISE DE RESULTADOS ALCANÇADOS POR CADA MODELO..... | 108 |
| 4.4.1 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO MODELO DE MADRI..... | 123 |
| 4.4.2 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO MODELO DO GESPÚBLICA..... | 131 |

5 CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES..... 147

6 CONCLUSÃO..... 157

REFERÊNCIAS..... 162



INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Em meados dos anos 80, a então Primeira Ministra do Reino Unido Margareth Thatcher desencadeou um movimento reformista no país com o objetivo de alcançar uma maior eficiência da Administração Pública britânica.

Esse movimento, que mais tarde ficou conhecido como a *New Public Management (NPM)* ou em português Nova Gestão Pública (NGP), passou a disseminar a ideia da utilização de práticas de gestão da iniciativa privada na Administração Pública (COUTINHO, 2000). Arelado a essa ideia, estava a de passar a enxergar o cidadão como um cliente dos serviços públicos e dentro desse conceito replicar as mesmas dinâmicas do relacionamento que um cliente tem com uma empresa para o relacionamento que o cidadão tem com o Estado (POLLITT E BOUCKAERT, 2011a).

Dentro desse novo paradigma trazido pela NGP, em 1991 o Primeiro Ministro do Reino Unido John Major, como um desdobramento do movimento de reformas iniciado por sua antecessora Margareth Thatcher, lançou um programa nacional com o objetivo de melhorar continuamente a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos britânicos.

Esse programa idealizado por Major que recebeu o nome de *The Citizen's Charter: Raising the standard* teve dois grandes objetivos: promover a alteração do relacionamento entre o Estado e o cidadão e elevar os padrões de qualidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos britânicos.

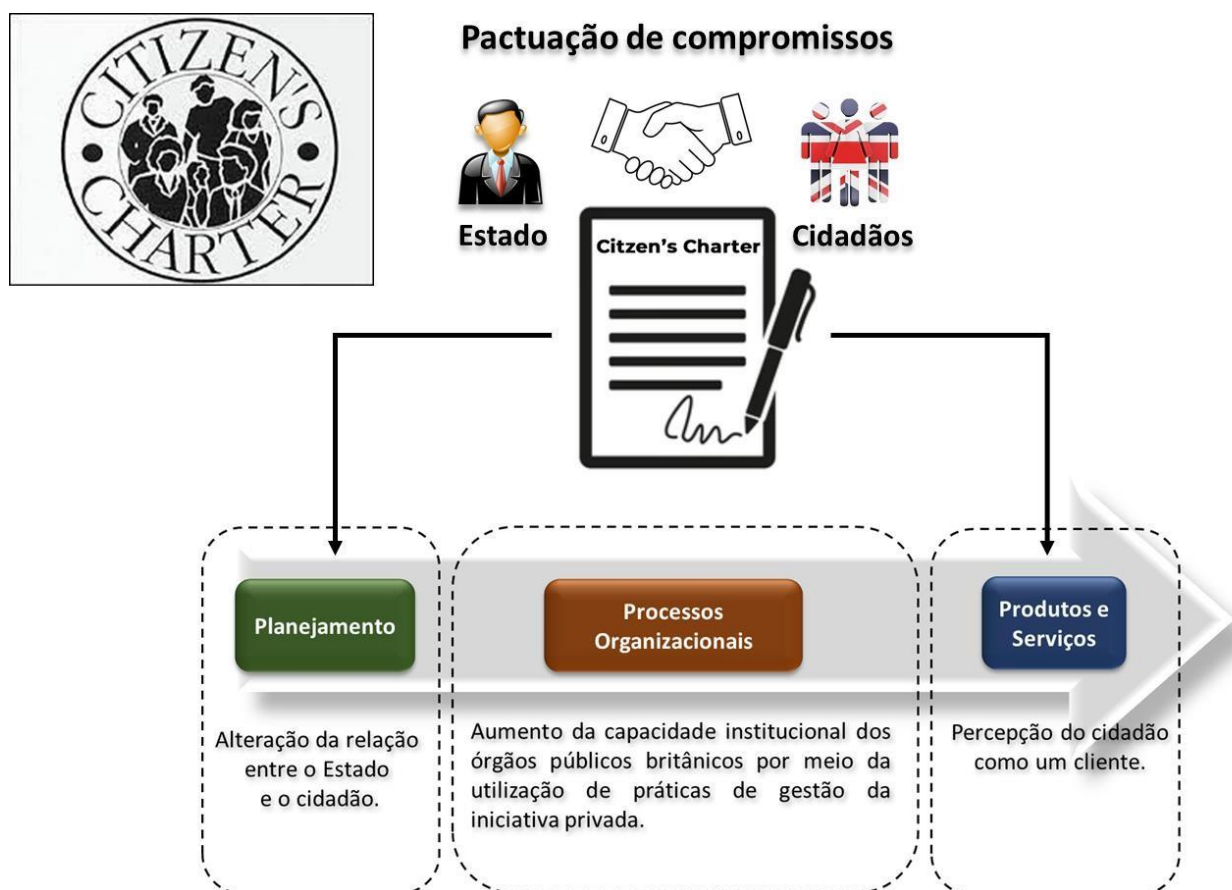
Como forma de concretizar esses objetivos, entre outras iniciativas, a maior delas foi a criação de um “contrato” ou pelo menos de uma carta de intenções que seria celebrada entre os órgãos públicos britânicos e seus cidadãos contendo os padrões mínimos de qualidade para os serviços públicos, os mecanismos de reclamação e de avaliação,

além das possíveis indenizações e ressarcimentos em caso de serviços prestados fora dos padrões estabelecidos.

Esses “contratos” pactuados entre o Estado e o cidadão eram as chamadas *Citizen's Charters* ou Cartas de Serviços na língua portuguesa. Eram nessas Cartas, de divulgação obrigatória para sociedade, onde eram registrados os compromissos que os órgãos públicos britânicos se comprometiam a cumprir. Pollitt (1993) afirma que a *Citizen's Charter* foi criada por um governo determinado a fazer profundas mudanças na dinâmica de funcionamento da Administração Pública.

Nas próprias palavras de Major “A Citizen's Charter analisa os serviços públicos através dos olhos daqueles que os usam [...]. Durante muito tempo predominou a visão do fornecedor; agora chegou a vez do usuário” (MAJOR, 1992 *apud* HAYWOOD; RODRIGUES, 1993, p. 195).

Figura 1: Síntese conceitual do Programa Citizen's Charter.



Fonte: criado pelo autor.

Inspirados pelo Programa do Reino Unido e impulsionados pelo movimento da Nova Gestão Pública que se popularizou pelo mundo, diversos outros países, incluindo o Brasil, lançaram as suas próprias iniciativas aos moldes da Citizen's Charter britânica.

No caso brasileiro, a consolidação de um programa de qualidade voltado para a melhoria dos serviços públicos, à luz da NPG, teve seu início em 1995 durante o Projeto Cidadão que integrou as iniciativas do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE).

Esse Projeto teve como inspiração direta o Programa britânico como narrado pelo próprio Bresser-Pereira, Ministro do então criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

[...] mas precisava conhecer muito mais a respeito das novas ideias. E foi o que fiz, viajando para a Inglaterra logo no início do governo e começando a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia-se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto.

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido [...] (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Como forma de viabilizar o Projeto Cidadão foi criado o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP) que tinha por objetivo contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e conceber mecanismos que viabilizassem a integração dos cidadãos nos processos de definição, implementação e avaliação da ação pública. (MARE, 1997).

Foi no âmbito do PQPAP que o primeiro passo para pactuação de padrões de qualidade com a sociedade foi dado no Brasil por meio do Decreto N° 3.507/2000 que dispunha sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências.

- Art. 6o Os órgãos e as entidades públicas federais deverão implementar os padrões de qualidade do atendimento, de acordo com as diretrizes estabelecidas neste Decreto, no prazo de um ano, a contar da data de sua publicação, bem como divulgar amplamente esses padrões de qualidade junto aos cidadãos-usuários. (BRASIL, DECRETO N° 3.507, 2000).

Vale apena chamar a atenção para o fato que em 2000, apesar do Decreto estipular a divulgação de padrões de qualidade junto ao cidadão, o Brasil ainda não tinha adotado o termo “Carta de Serviços”.

Mais tarde, após a extinção do MARE, foi criado em 2005 o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) por meio do Decreto N° 5.378/2005¹. A criação desse Programa foi o resultado da fusão do Programa da Qualidade e Participação com Administração Pública (PQPAP) com o Programa Nacional de Desburocratização.

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País. (BRASIL, DECRETO N° 5.378/2005).

Foi no âmbito desse Programa, no ano de 2009, que o termo “Carta de Serviços” foi inaugurado na Administração Pública brasileira por meio do Decreto N° 6.932/2009². Nesse primeiro momento, a obrigatoriedade da divulgação das Cartas de Serviços estava restrita aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Art. 11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar “Carta de Serviços ao Cidadão”, no âmbito de sua esfera de competência. (BRASIL, DECRETO N° 6.932, 2009).

A função atribuída pelo Decreto para Carta de Serviços no Brasil vai de encontro a dada para *Citizen’s Charter* britânica.

Art. 11: § 1o A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo 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. (BRASIL, DECRETO N° 6.932, 2009).

Divulgação de informações claras sobre os serviços prestados em linguagem simples, dos padrões de qualidade dos serviços que os usuários podem esperar e do desempenho em relação a esses padrões. (Citizen’s Charter

¹Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/decreto/d5378.htm

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2009/decreto/d6932.html

White Paper³, 1991, p. 6).

Faz-se uma pausa para elucidar que no Reino Unido, tanto o Programa como o instrumento de pactuação de compromissos de padrões de qualidade foram “batizados” de *Citizen’s Charter*. Toda via, o termo “*Citizen’s Charter*” traduzido para o português como “Carta de Serviços” não remete ao Programa *Citizen’s Charter*, nem muito menos literalmente aos documentos elaborados e divulgados pelos órgãos britânicos.

Outra distinção conceitual importante de se fazer é que o termo “*Citizen’s Charter*” é indissociável do Programa britânico ou de suas ideologias. Ou seja, quando se fala em “*Citizen’s Charter*” está se abordando indiscutivelmente a experiência britânica. Já em português, o termo “Carta de Serviços” se torna genérico não remetendo, diferente do termo em inglês, a uma ideologia, a uma experiência brasileira ou ao Programa GESPÚBLICA que introduziu o seu conceito no Brasil.

O termo “Carta de Serviços” no Brasil remete a tão somente a um instrumento de pactuação de padrões de qualidade. Em outros termos, o que foi instituído pelo Decreto Nº 6.932/2005 não foi um Programa, foi tão somente a incorporação da prática de um órgão público pactuar e divulgar publicamente seus compromissos de qualidade.

Em seguida, em 2017, foi promulgada a Lei Nº 13.460⁴ que ampliou de forma obrigatória a divulgação das Cartas de Serviços para toda a Administração Pública brasileira. Essa Lei lançou uma política nacional centrada na proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos e elencou a Carta de Serviços como um de seus elementos fundamentais.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

³Disponível em https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter-foreword_and_introduction.pdf

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm

Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. (BRASIL, N° LEI 13.460, 2017).

Registra-se que a alteração do nome de Carta de Serviços ao Cidadão para Carta de Serviços ao Usuário veio apenas para ampliar o público a qual ela se comunica, não alterando a sua finalidade.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público; (BRASIL, N° LEI 13.460, 2017).

Precisa-se elucidar também que os conteúdos das Cartas de Serviços são uma extensão da Lei N° 13.460/2017. Em outras palavras, são nas Cartas de Serviços que estão expressos os compromissos de qualidade que o cidadão tem direito.

Art. 7º: § 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. (BRASIL, LEI N° 13.460, 2017).

Esse entendimento pode ser reforçado pela própria maneira pela qual a Lei N° 13.460/2017 foi divulgada na página da Central de Defesa do Usuário do Serviço Público disponível no portal oficial do Governo Federal.

Sempre que o serviço prestado estiver em desacordo com os direitos do usuário e com o que o órgão prometeu na sua Carta de Serviços, o usuário deve tomar providências para garantir que os seus direitos sejam respeitados.

Estes serviços não são favores; são Direitos que temos perante o Estado, e é nosso dever reclamar sempre que não forem prestados ou forem mal prestados.(gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/central-de-defesa-dos-usuarios).

Por essa razão, para que o cidadão tenha seus direitos garantidos, é crucial que o processo de pactuação, monitoramento e avaliação dos compromissos contidos nas Cartas de Serviços sigam critérios metodológicos rigorosos. Até o próprio processo de redação das Cartas merece uma atenção especial para que o seu conteúdo seja de fácil compreensão e não gere barreiras de entendimento para o cidadão.

Apesar do conceito da Carta de Serviços ser simples, pactuar publicamente padrões de qualidade que atendam às necessidades do cidadão, a sua implantação na prática é complexa.

Para que um órgão público realmente consiga pactuar compromissos de qualidade que atendam às expectativas da sociedade e principalmente seja capaz de cumpri-los é necessário todo um processo de transformação organizacional que deve ser apoiado pela utilização de diversas metodologias de gestão.

Afinal, o que provoca os ganhos na qualidade dos serviços não é a divulgação de um documento informativo intitulado de Carta de Serviços, mas sim a utilização de todo um aparato metodológico de gestão para transformar os textos de um documento em resultados efetivos para sociedade.

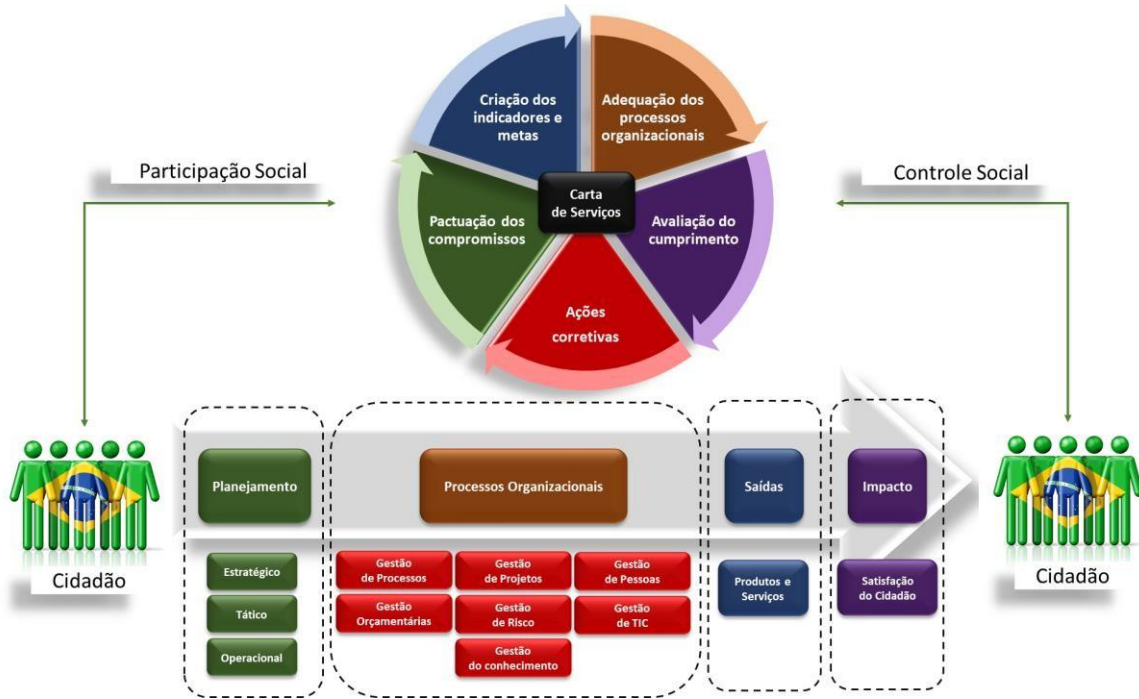
A maior prova disso são dois casos ocorridos no próprio Reino Unido. Um sendo o icônico caso da “*cone hotline*” que chegou a virar uma piada nacional e outra desastrosa, relacionada à Carta do Serviço Nacional de Saúde. Reserva-se o aprofundamento dessas e outras experiências internacionais sobre a utilização das Cartas de Serviços para o referencial teórico desta pesquisa.

De toda forma, a experiência internacional já demonstrou que não se pode confundir o processo de implantação da Carta de Serviços com o simples processo de redação de um documento informativo.

Nesse sentido, quando um órgão público decide por utilizar a Carta de Serviços precisa estar implícito que a decisão foi a de implantar um modelo de gestão da qualidade de serviços que tem por objetivo aumentar a capacidade institucional do órgão para que ele possa cumprir os compromissos de qualidade previamente pactuados com a sociedade.

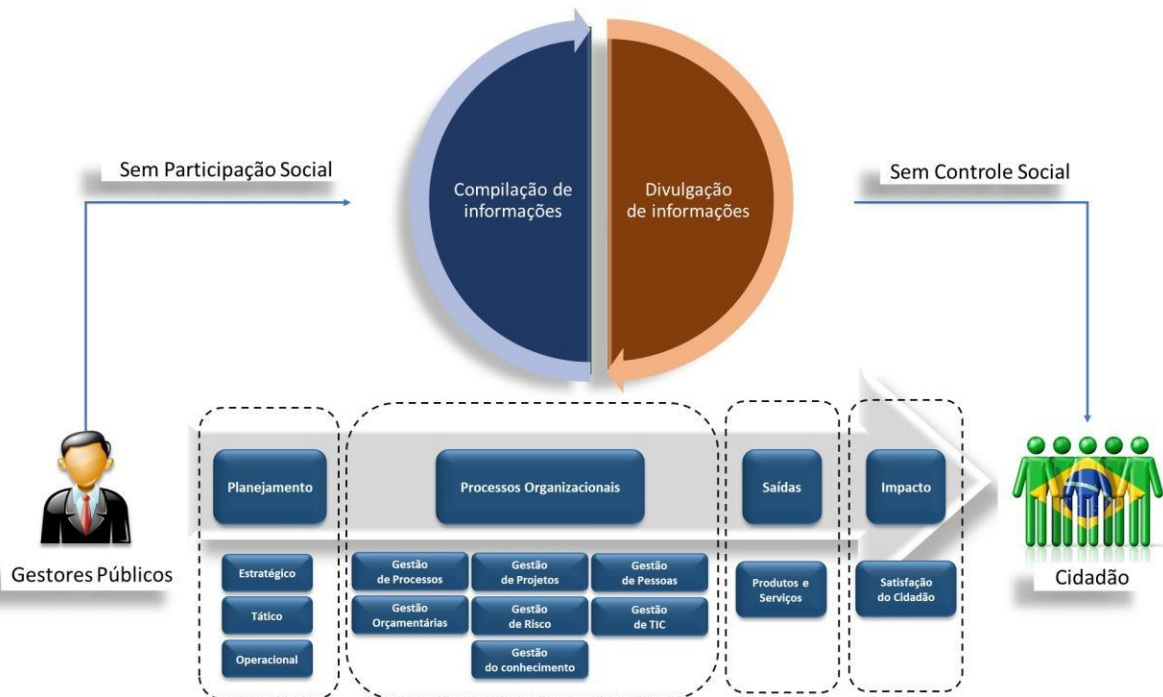
De outra forma, estar-se-ia falando apenas de um mero processo de compilação e divulgação de informações completamente afastado de um ciclo de melhoria. Esse processo de compilação de informações por si só não é capaz de induzir melhoria alguma para gestão pública.

Figura 2: Carta de Serviços implantada como um modelo de gestão da qualidade de serviços.



Fonte: criado pelo autor.

Figura 3: Carta de Serviços implantada como um documento informacional.



Fonte: criado pelo autor.

De toda forma, a implantação da Carta de Serviços como um simples documento informativo, mesmo que com padrões de

qualidade estipulados unilateralmente pelo Estado e sem as transformações necessárias para o aumento da capacidade institucional dos órgãos públicos, serve ao menos para que o cidadão tenha o conhecimento básico sobre os serviços.

Entretanto, considerar tal documento como uma Carta de Serviços estar-se-ia desvirtuando conceitualmente um instrumento que em sua concepção foi criado justamente para alterar a unilateralidade da relação entre o Estado e o cidadão.

Seguindo nessa linha, caso os compromissos expressos nas Cartas de Serviços não sejam o resultado da participação social e fruto de uma transformação organizacional, a Lei Nº 13.460/2017 acaba por deixar o Estado “impor” quais direitos o cidadão por ventura irá ter em relação a qualidade dos serviços prestados. Nesse caso, a transformação da relação entre o Estado e a sociedade não é alterada e nem se provoca a indução da melhoria dos processos organizacionais dos órgãos públicos.

O que define uma Carta de Serviços é o seu processo de elaboração e não o seu conteúdo. Da mesma forma, o que garante a sua efetividade na prática é a sua gestão e não a sua divulgação.

Para consolidar esse entendimento de forma definitiva, faz-se uso do exemplo hipotético ilustrado na Figura 4.

Figura 4: Elaboração de uma Carta de Serviços x elaboração de um documento informativo.



Fonte: criado pelo autor.

Como ilustrado, em ambas as situações, um órgão público produziu um documento que tem a função de informar o cidadão sobre os compromissos de qualidade para a prestação de seus serviços. Pergunta-se, quais dos dois documentos conceitualmente é uma Carta de Serviços? Acredita-se que já foram envidados esforços explicativos suficientes para indubitavelmente concluir que apenas o documento da “Situação A” pode ser classificado com uma Carta de Serviços pelo fato desse ter sido o resultado da participação social e da transformação organizacional.

Muito mais do que informar o cidadão, a implantação de um modelo de qualidade baseado em compromissos firmados por meio das Cartas de Serviços está atrelada à toda uma sustentação metodológica de gestão que visa alterar o funcionamento organizacional para que as instituições públicas possam promover as mudanças internas necessárias para que possam cumprir os compromissos e padrões de qualidade pactuados com a sociedade.

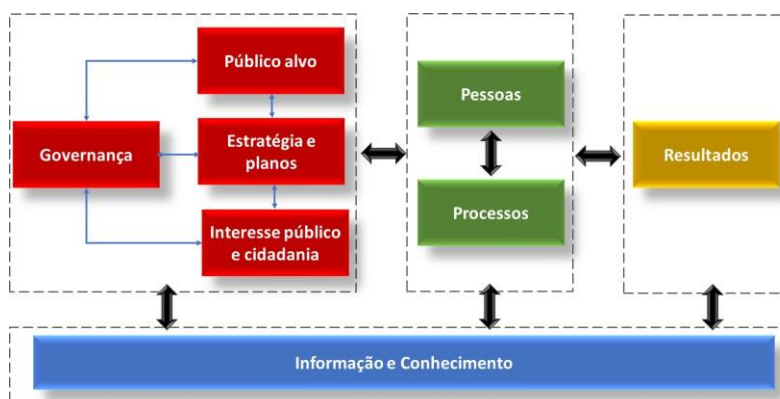
Logo, a divulgação de uma Carta de Serviços sem respeitar os seus pré-requisitos para que ela possa ser efetiva, participação social, adequação dos processos organizacionais e o estabelecimento de um

ciclo de melhoria contínua por meio de avaliação e implantação de medidas corretivas, será uma iniciativa para melhoria dos serviços públicos natimorta.

Dentro desse contexto, o Brasil parece ter inicialmente assimilado de forma correta esse entendimento. Prova disso foi a introdução das Cartas de Serviços no Brasil dentro do contexto do Programa GESPÚBLICA que foi coordenado pelo Poder Executivo Federal.

Esse Programa fomentava o chamado Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). Esse Modelo preconizava o aprimoramento de oito dimensões organizacionais que podem ser observadas na Figura 5.

Figura 5: Dimensões do Modelo de Excelência fomentado pelo GESPÚBLICA.



Fonte: criado pelo autor baseado em Gespública, Guia MEGP, 2014.

Esse modelo de excelência fazia uso das Cartas de Serviços como um método gerencial para direcionar as dimensões: Público alvo, Interesse Público e Cidadania, Processos e Resultados. (GESPÚBLICA, CARTA DE SERVIÇOS - GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 11).

Assim, a utilização das Cartas de Serviços tinha como objetivo contribuir para que os órgãos públicos brasileiros se adequassem aos referenciais de excelência preconizados pelo MEGP, sendo um deles a prestação de serviços públicos de qualidade para o cidadão.

Durante a existência do Programa foram criadas diversas metodologias que tinham por objetivo aumentar o desempenho de cada uma das oito dimensões abrangidas pelo MEGP.

Figura 6: Metodologias elaboradas pelo Programa GESPÚBLICA.

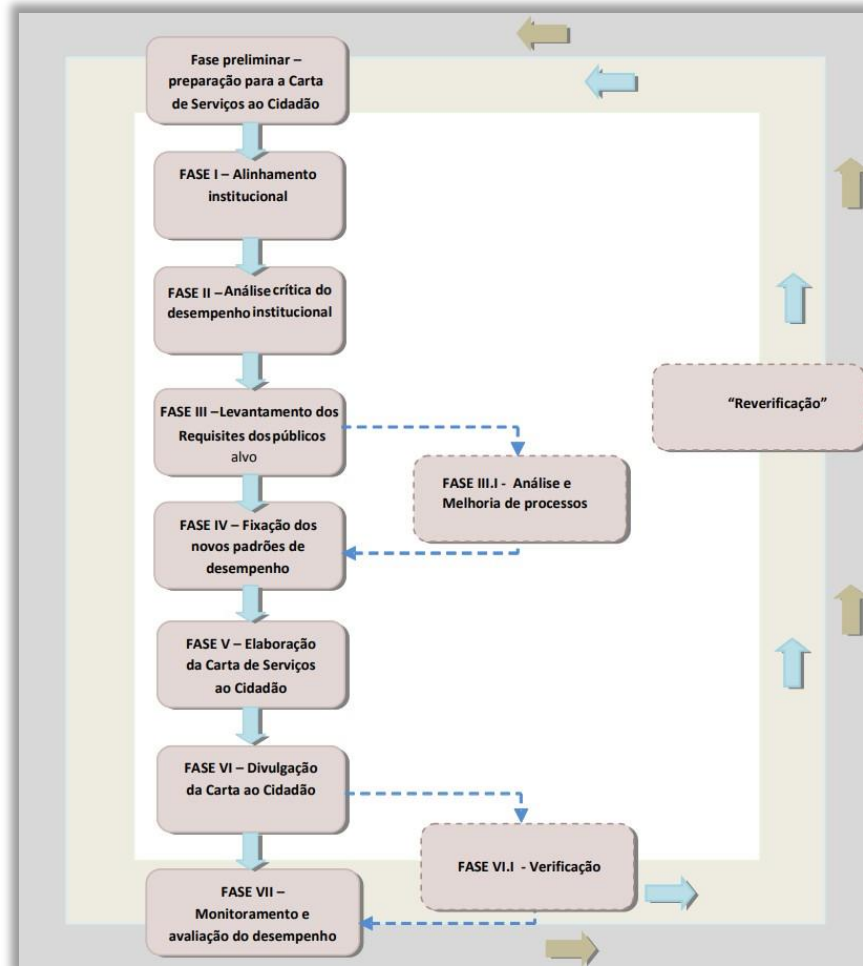


Fonte: criado pelo autor.

Entre essas metodologias, uma foi desenvolvida especificamente para a elaboração e gestão das Cartas de Serviços. Essa metodologia foi sendo amadurecida ao longo dos anos. O primeiro Guia Metodológico para elaboração e gestão das Cartas de Serviços no Brasil foi lançado em 2009, sofrendo uma grande atualização em 2014.

Nessa última versão, foi disponibilizado para os órgãos públicos brasileiros um guia completo para implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços que era apoiado por todas as outras metodologias elaboradas pelo Programa.

Figura 7: Fluxo de implantação do modelo de gestão de Carta de Serviços do GESPÚBLICA.



Fonte: GESPÚBLICA, Carta de Serviços ao Cidadão - Guia Metodológico, 2017 p, 28.

Quadro 1: Metodologias de apoio às fases de implantação do modelo de gestão de Cartas de Serviços do GESPÚBLICA.

| Fases de implantação | Metodologias de suporte |
|--|---|
| FASE I – Alinhamento Institucional | Carta de Serviços - Guia Metodológico |
| FASE II: Análise crítica de desempenho | Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (IAGP) |
| FASE III – Levantamento das necessidades e expectativas dos públicos alvos | Carta de Serviços - Guia Metodológico |
| FASE III.I. - Análise e melhoria de processos | Guia d Simplificação |

| | |
|--|--|
| FASE IV- Fixação dos novos padrões de desempenho | Guia de Indicadores: orientação básicas |
| FASE V - Redação da Carta de Serviços | Guia “Fugindo do 'burocratês': como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público |
| Fase VII - Monitoramento e avaliação de desempenho | Guia de Pesquisa de Satisfação e Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação (IPPS) |

Fonte: criado pelo autor.

Nesse sentido, o modelo de gestão de Carta de Serviços proposto pelo guia metodológico publicado em 2014 visava garantir que as Cartas de Serviços disponibilizadas para sociedade fossem de simples entendimento, que elas refletissem os padrões de qualidades alinhados às necessidades do cidadão, que os processos organizacionais necessários para o cumprimento desses compromissos tivessem sido previamente adequados e que fosse estabelecido um ciclo de melhoria contínua por meio da avaliação e da implementação de ações corretivas.

Em outras palavras, garantir que os órgãos públicos brasileiros implantassem de forma efetivas as suas Cartas de Serviços para que a sua utilização beneficiasse tanto a Administração Pública como o cidadão.

Abre-se um rápido parênteses, no intuito de evitar qualquer tipo de confusão interpretativa, para apresentar no Quadro 2 um grupo de expressões que serão utilizadas ao longo do texto e de como elas devem ser entendidas no contexto desta pesquisa.

Quadro 2: Síntese conceitual



| Quando se utilizar a expressão: | Deve-se entender como: |
|--|--|
| Cartas de Serviços | Registro das informações divulgadas publicamente para sociedade , em qualquer formato ou mídia, resultantes obrigatoriamente da pactuação de compromissos de qualidade com a sociedade, da estipulação de indicadores e metas para o monitoramento e avaliação do cumprimento dos compromissos e da prévia adequação dos processos organizacionais que garantam o cumprimento dos compromissos de qualidade pactuados. |
| Elaboração das Cartas de Serviços | O conjunto de procedimentos que devem ser seguidos para: 1- a pactuação dos compromissos de qualidade com a sociedade. 2- a elaboração dos indicadores e metas que serão utilizados para monitorar e avaliar o cumprimento dos compromissos de qualidade pactuados. 3- a adequação dos processos organizacionais necessários para o cumprimento dos compromissos de qualidade pactuados. 4- a redação da Carta de Serviços. |
| Gestão das Cartas de Serviços | O conjunto de atividades realizadas após a divulgação da Carta de Serviços para sociedade. 1- avaliação continuada do cumprimento dos compromissos de qualidade pactuados. 2- implantação de ações corretivas, quando os compromissos de qualidade não estiverem sendo cumpridos, ou de melhorias, para elevar os padrões pactuados. 3- atualização informacional dos conteúdos das Cartas de Serviços. |
| Modelo de Gestão de Carta de Serviços | A soma do conjunto dos procedimentos para elaboração das Cartas de Serviços com as atividades para a sua gestão. |
| Normativos regulamentadores | O conjunto de Leis, Decretos, Portarias e de Instruções Normativas que operacionalizam o funcionamento das Cartas de Serviços dentro da máquina pública. |

Fonte: criado pelo autor.

Prosseguindo, essa metodologia para implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços era disseminada por meio da rede nacional de gestão consolidada pelo GESPÚBLICA que chegou a ter 1263 órgãos⁵ participantes espalhados em diversos estados brasileiros. Logo, antes mesmo da obrigatoriedade da utilização das Cartas de Serviços ter sido expandida para toda a Administração Pública nacional, já existia uma rede que possibilitava o acesso aos órgãos dos estados e municípios a uma metodologia para sua correta elaboração e gestão.

⁵ Lista de órgãos que aderiram ao Gespública: <https://gestaopublica.net/blog/wp-content/uploads/2018/01/Gespublica-Lista-de-Orgaos.ods>

Figura 8: Rede de Gestão do GESPÚBLICA

Fonte: GESPÚBLICA⁶, CADERNO MEGP, 2007.

Sendo assim, a época da publicação da Lei N° 13.460/2017 existia toda uma estrutura que poderia catalisar a efetividade do normativo e uma metodologia que poderia homogeneizar o processo de operacionalização das Cartas de Serviços em todo o país.

Entretanto, o Poder Executivo Federal quando da regulamentação da Lei N° 13.460/2017 por meio do Decreto N° 9.094/2017 optou por extinguir o Programa GESPÚBLICA. Como consequência disso, o MEGP, a metodologia para implantação do modelo de gestão de Cartas de Serviços e todas as outras metodologias que o apoiavam foram descontinuadas no país.

⁶ Disponível em https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/607/1/caderno_01_documento_de_referencia_vs_2007.pdf

Art. 25. Ficam revogados:

- I - o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 ; e
- II - o Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. (BRASIL, DECRETO Nº 9.094, 2017).

Essa decisão foi alicerçada em dois fatores. O primeiro pelo fato da Lei Nº 13.460/2017 ter delegado para cada Poder e esfera de Governo a responsabilidade de regulamentar a operacionalização das Cartas de Serviços. Ou seja, a legislação retirou qualquer responsabilidade do Poder Executivo Federal em ser o provedor de um norte metodológico para o país.

§ 5º Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a operacionalização da Carta de Serviços ao Usuário. (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017).

O segundo fator foi a decisão de perseguir a melhoria dos serviços públicos por meio das iniciativas de Governo Digital. Essas iniciativas tiveram o seu início em 2016 por meio do lançamento da Plataforma de Cidadania Digital regulamentada pelo Decreto Nº 8.936/2016⁷.

Na sequência, foi lançado o Programa Brasil Eficiente pelo Decreto de 7 de março de 2017⁸ que conforme o antigo sítio oficial do programa visava:

Menos burocracia e mais agilidade. Esse é o objetivo do Brasil Eficiente, uma iniciativa do Governo do Brasil para facilitar a vida do cidadão ou empresa que utilize serviços públicos. O Brasil Eficiente é a modernização da relação entre o governo e a sociedade. O programa busca agilizar os atendimentos, simplificar processos e reduzir custos. (<http://www.brasileficiente.gov.br/>).

Percebe-se que os objetivos desse Programa se assemelham aos do GESPÚBLICA com a diferença dele ser voltado somente para os órgãos do Governo Federal (<http://www.brasileficiente.gov.br/sobre>).

⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8936.htm

⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14451.htm

Mais tarde, em 2021, o Programa Brasil Eficiente foi descontinuado e substituído pelo Programa Moderniza Brasil. Esse também com os mesmos objetivos do GESPÚBLICA e do Brasil Eficiente.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Modernização do Estado - Moderniza Brasil, com a finalidade de direcionar os esforços governamentais para aumentar a eficiência e modernizar a administração pública, a prestação de serviços e o ambiente de negócios para melhor atender às necessidades dos cidadãos. (BRASIL, DECRETO Nº 10.609, 2021).

Nesse mesmo ano, a iniciativa de Governo Digital foi consolidada por meio da Lei Nº 14.129/2021. Essa iniciativa continuou perseguindo os mesmos objetivos dos programas anteriores, além de, como a Lei Nº 13.460/2017, elencar os compromissos firmados nas Cartas de Serviços como um de seus componentes essenciais.

Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública:

XVIII - o cumprimento de compromissos e de padrões de qualidade divulgados na Carta de Serviços ao Usuário;

Art. 27. São garantidos os seguintes direitos aos usuários da prestação digital de serviços públicos [...].

II - atendimento nos termos da respectiva Carta de Serviços ao Usuário;

Art. 18. São componentes essenciais para a prestação digital dos serviços públicos na administração pública:

II - as Cartas de Serviços ao Usuário, de que trata a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017; (BRASIL, Lei Nº 14.129, 2021).

Atualmente, em 2022, o Poder Executivo Federal oferta para toda a Administração Pública do país a oportunidade de utilização de metodologias para a transformação digital de serviços, soluções tecnológicas, plataforma de avaliação de serviços, repositório nacional para cadastramento das informações das Cartas de Serviços e até mesmo a possibilidade de publicação de serviços no portal GOV.BR.

Após essa contextualização histórica da Carta de Serviços, pôde-se identificar claramente que o Governo Federal continuou perseguindo a desburocratização e a melhoria de seus serviços públicos após a extinção do Programa GESPÚBLICA.

Entretanto, apesar da Carta de Serviços ser o principal insumo da Lei Nº 13.460/2017, não foi encontrada nenhuma metodologia oficial e atualizada para implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços e nem ao menos uma recomendação para a utilização da antiga. Afirma-se isso baseado no resultado infrutífero de uma extensa pesquisa realizada pela busca de uma metodologia, pós GESPÚBLICA, dedicada à implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços.

Constatou-se então que ao mesmo passo que a Lei Nº 13.460/2017 ampliou a obrigatoriedade da utilização das Cartas de Serviços para toda Administração Pública brasileira, a metodologia para a sua correta implantação e gestão foi descontinuada no país. Fato esse minimamente preocupante! Afinal, as Cartas de Serviços são as portadoras não só de padrões de qualidade para prestação dos serviços públicos, mas de direitos de todos os cidadãos brasileiros.

1.2 JUSTIFICATIVA

Como abordado durante a contextualização desta pesquisa, a Lei Nº 13.460/2017 teve com um de seus principais objetivos promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos para o cidadão.

Entretanto, para que essa Lei consiga produzir os seus efeitos se faz necessário que seus dispositivos, principalmente os relacionados à operacionalização das Cartas de Serviços, sejam implementados de forma correta. Afinal, praticamente toda a Lei é estruturada ao redor delas.

São nas Cartas de Serviços onde estão expressos os padrões de qualidade que os cidadãos tem direito e que a Lei tem por intenção proteger.

Art. 7º: § 1º: A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Art. 7º: § 3º Além das informações descritas no § 2º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos: [...] (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017).

São esses padrões de qualidade que devem ser submetidos ao controle social por meio da realização de avaliações de satisfação.

Art. 23: § 1º: A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados. (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017).

São os resultados dessas avaliações que devem orientar os órgãos públicos a implementarem as melhorias necessárias para o cumprimento dos padrões pactuados nas Cartas de Serviços.

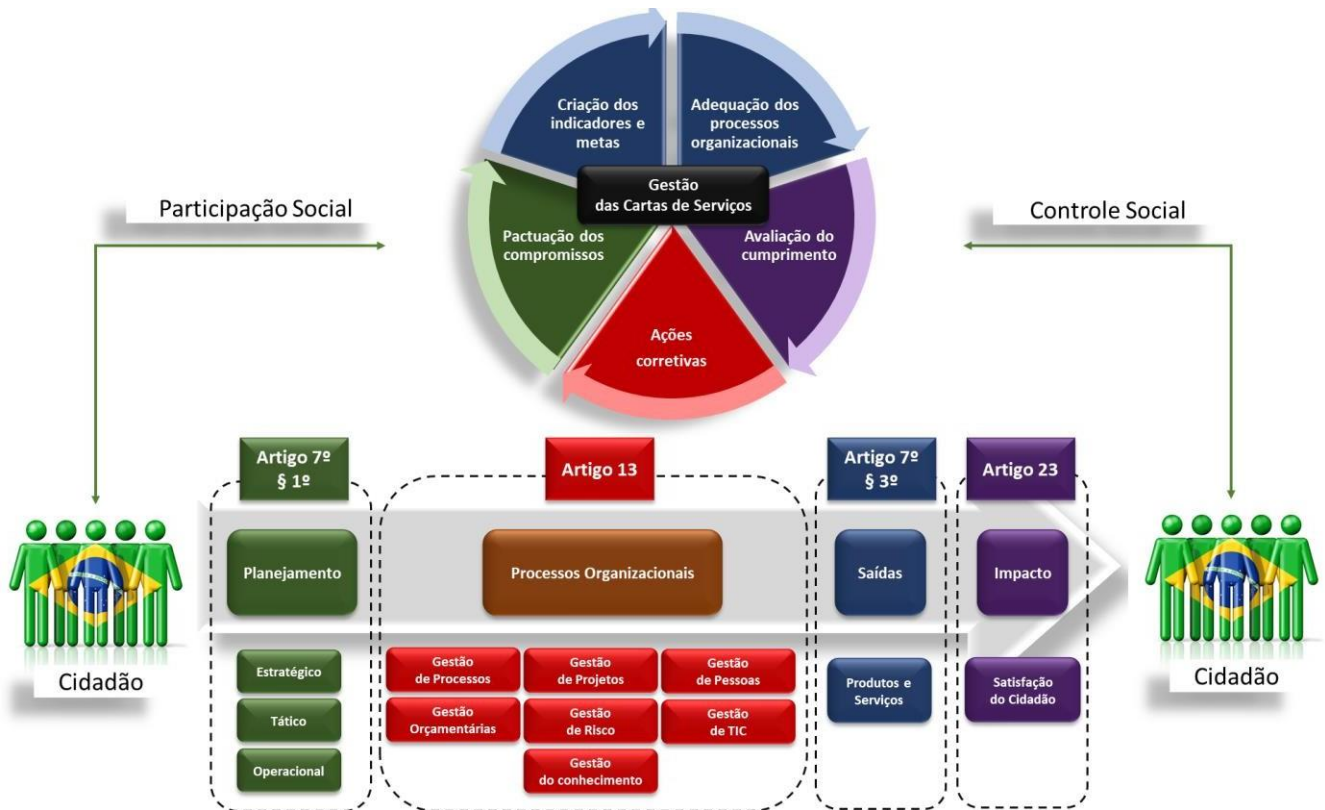
Art. 23: §2º O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário. (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017).

Por último, são os compromissos das Cartas de Serviços que balizam e norteiam o trabalho das Ouvidorias.

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei; (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017)

Figura 9: Lei N° 13.460/2017 como um modelo de Gestão de Carta de Serviços.



Fonte: criado pelo autor.

Nesse sentido, a motivação para realização desta pesquisa foi o fruto da soma de três constatações que podem influenciar negativamente a operacionalização das Cartas de Serviços no país, principalmente em nível municipal e por consequência restringir a efetividade da Lei N° 13.460/2017.

A seguir, abordar-se-á cada uma dessas constatações em profundidade para que seja possível a correta compreensão de cada uma delas, bem como as fundamentações que as sustentam.

1) A inexistência de uma metodologia, oficial e atualizada, que sirva como um ponto de referência para a implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços pelos estados e municípios brasileiros.

Como já debatido, o Programa GESPÚBLICA chegou a alcançar em seu ápice 1263 órgãos públicos. De toda forma, esse quantitativo é

ínfimo se comparado a soma de todos os órgãos públicos dos três Poderes existentes nos 5.568 municípios brasileiros.

Em sendo assim, quando da publicação da Lei N° 13.460/2017 a grande maioria dos gestores públicos brasileiros provavelmente não possuíam conhecimento algum de como implantar um modelo de gestão de Cartas de Serviços e nem dos desafios inerentes a sua implantação.

Indo-se além, muito provavelmente desconheciam a até da existência do termo “Carta de Serviços” e a essência que ele carrega que é a mudança do paradigma de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Talvez, para muitos gestores públicos o primeiro contato com essa expressão tenha sido por meio da própria Lei 13.460.

Todas essas suposições se baseiam no simples fato de se cada um dos 1263 órgãos, que fizeram parte do GESPÚBLICA, pertencesse a municípios distintos, ter-se-ia ainda todos os gestores públicos de 4.305 municípios que nunca tiveram contato com o termo ou com a metodologia especificamente desenvolvida pelo Programa para a implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços. Salvo, é claro, aqueles que por iniciativa própria resolveram se debruçar sobre o tema.

Por essa razão, após a descontinuidade da metodologia desenvolvida pelo GESPÚBLICA, a única referência que restou para os gestores públicos dos estados e municípios de qual seria a função e a utilidade de uma Carta de Serviços é o trazido pelo próprio normativo.

§ 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. (BRASIL, LEI N° 13.460, 2017).

Afirma-se que o conceito trazido pela Lei não está incorreto. Afinal, uma vez pronta, a Carta de Serviços deve ser divulgada para sociedade para fins informativos. Toda via, a Lei foi omissa em definir de qual processo a Carta de Serviços deve ser resultante.

Não é pouco usual os normativos trazerem definições explícitas de palavras ou expressões justamente para evitar qualquer erro interpretativo. A própria Lei N° 13.460/2017 o faz em seu Artigo 2º.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

- I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público;
- II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública;
- III - administração pública - órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública;
- IV - agente público - quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração; e
- V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços. (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017).

O que faltou a Lei Nº 13.460/2017 foi algo nos moldes da Instrução Normativa Nº 24/2020 do Ministério da Economia que versa sobre o planejamento estratégico institucional dos órgãos públicos federais.

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

- I - planejamento estratégico: processo sistêmico de estabelecimento da estratégia para, a partir de uma condição presente e do entendimento do que é a organização e qual o seu papel, e considerando a análise do contexto, alcançar uma situação futura desejada, buscando sempre maior efetividade dos resultados e eficiência da gestão dos recursos;
- II - plano estratégico institucional: produto do planejamento estratégico, que documenta, no mínimo, a cadeia de valor, a missão, a visão, os valores, os objetivos, os indicadores, as metas e os projetos estratégicos;
- III - gestão estratégica: processos de gerenciamento superior, direcionado para a implementação da estratégia, que busca obter a melhor relação entre estruturas, recursos de toda ordem e processos de trabalho, interagentes e harmônicos entre si, operados a partir de um processo decisório estratégico, com o propósito de conduzir, monitorar e avaliar a execução de projetos, programas, atividades, ou ações, de uma instituição. (Ministério da Economia, Instrução Normativa Nº 24, 2020).

Nota-se claramente a distinção feita pela Instrução Normativa entre o processo de elaboração do planejamento estratégico, o produto

que ele gera e a sua gestão. A elaboração de uma Carta de Serviços segue o mesmo rito. Existe um processo sistêmico para sua elaboração, existe um produto que é resultado desse processo e depois é necessário fazer a gestão desse produto.

Como já amplamente debatido, a elaboração das Cartas de Serviços afastadas de um modelo de gestão pode acarretar na mera produção de documentos informativos sem a devida participação social e incapazes de gerar melhorias para gestão pública e para o cidadão. Fato esse, que por si só já compromete todo o processo de melhoria que a legislação visa atingir e dos direitos que ela busca defender.

Caso o processo de implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços fosse algo simples e trivial não existiriam centenas de estudos realizados por diversos autores renomados abordando as experiências dos processos de implantação das Cartas de Serviços em dezenas de países. Utiliza-se o mesmo argumento para sustentar que se o processo de elaboração das Cartas de Serviços fosse restrito tão somente a redação de um documento, o Programa GESPÚBLICA não teria desenvolvido uma metodologia, apoiada por tantas outras, para sua implantação.

Indo-se de encontro ao que se acabou de argumentar, apesar da delegação autorizada pela Lei N° 13.460/2017 respeitar o pacto federativo quando concedeu autonomia para que os estados e municípios operacionalizassem os seus próprios modelos de gestão de Cartas de Serviços, acredita-se que a descontinuidade de uma metodologia pronta e fomentada por diversos anos não tenha sido a melhor opção.

Enfatiza-se que está se referindo especificamente a metodologia desenvolvida para implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços e não ao MEGP ou ao Programa GESPÚBLICA como um todo. Como já pontuado, diversos outros programas assumiram o papel de continuar a busca pela desburocratização e da eficiência da máquina pública se apoiando em conceitos mais modernos como os preconizados pelas iniciativas do Governo Digital.

Por tudo exposto, acredita-se faltar atualmente no Brasil um ponto de referência metodológico que sirva minimamente de apoio para que os estados e principalmente os municípios possam operacionalizar de forma efetiva as mencionadas Cartas de Serviços do

Artigo 7º da Lei Nº 13.460/2017. Cartas essas que são fundamentais para que a Lei possa produzir de forma efetiva os seus efeitos.

2) Desvirtuação dos conceitos, finalidades e principalmente do processo de implantação das Cartas de Serviços feita pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Mais uma vez, ampara-se na história para se iniciar o raciocínio que leva até essa conclusão. Como já pontuado, as Cartas de Serviços foram introduzidas no Brasil pelo Decreto Nº 6.932/2009, dentro do contexto do Programa GESPÚBLICA e como parte integrante do MEGP.

Esse Programa, por se tratar de uma iniciativa de gestão, era coordenado pelo órgão de gestão do Governo, no caso o antigo Ministério do Planejamento.

Por essa razão, esse órgão era o responsável pela consolidação dos conceitos e das metodologias para a implantação das Cartas de Serviços até o ano de 2017 quando da extinção do GESPÚBLICA.

Não existem dúvidas, como já amplamente demonstrado durante a contextualização desta pesquisa, que as Cartas de Serviços foram introduzidas no país com a ambição de gerarem uma profunda mudança na lógica de funcionamento dos órgãos públicos brasileiros.

Prova disso, são todas as fases necessárias para sua efetiva implantação descritas na metodologia elaborada pelo Programa GESPÚBLICA.

Já em 2017, as Cartas de Serviços foram inseridas em um novo contexto. A criação da Lei Nº 13.46/2017 é fruto da Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998 e teve como seu maior objetivo o de regulamentar o inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

Constituição Federal do Brasil:

Art. 37: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de

atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (BRASIL, 1998).

Lei 13.460/2017:

Art. 1º: § 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federa. (BRASIL, LEI N° 13.460, 2017).

O caminho escolhido para que essa regulamentação fosse efetiva na prática foi o de atribuir as responsabilidades mencionadas no § 3º para as Ouvidorias.

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços. (BRASIL, LEI N° 13.460, 2017).

Diante do destaque dado às Ouvidorias pela Lei N° 13.460/2017, percebeu-se claramente que a partir de 2017 ocorreu uma migração das responsabilidades sobre as Cartas de Serviços do antigo Ministério do Planejamento para CGU.

Enfatiza-se que a CGU é o órgão central no qual a Ouvidoria-Geral da União (OGU) está subordinada. Registra-se também que a OGU é a coordenadora do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SISouv), bem como da Rede Nacional de Ouvidorias (ReNouv).

A citada migração pode ser aferida por meio do Decreto N° 9.492/2018 e posteriormente pela Portaria CGU 581/2021 que vieram regulamentar o funcionamento das Ouvidorias para o Poder Executivo Federal.

Decreto 9.492/2018:

Art. 5º São objetivos do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal: IV - acompanhar a implementação da Carta de Serviços ao Usuário, de que trata o art. 7º da Lei nº 13.460, de 2017, de acordo com os procedimentos adotados pelo Decreto nº 9.094/2017. (BRASIL, DECRETO N° 9.492, 2018).

Portaria CGU N° 581/2021:

Art. 5º São objetivos do SisOuv:

VI - zelar pela adequação, atualidade e qualidade das informações constantes nas Cartas de Serviços dos órgãos e entidades a que estejam vinculadas;

Art. 43. As unidades do SisOuv atuarão em coordenação com os gestores de serviço dos órgãos e entidades a que estejam vinculadas na elaboração e atualização da Carta de Serviços ao Usuário.

Art. 45. Na elaboração da Carta de Serviços ao Usuário, a unidade do SisOuv deverá assegurar-se de que estejam disponíveis as informações relativas: (listadas no Decreto N° 9.094/2017). (CGU, PORTARIA N° 581, 2021).

Percebeu-se também que a partir dessa migração de responsabilidade, a CGU acabou por se apropriar dos conceitos e finalidades das Cartas de Serviços no país.

Entretanto, o entendimento dado pela CGU diverge completamente dos preconizados pela metodologia desenvolvida pelo GESPÚBLICA.

Como forma de evidenciar essa afirmação, consolidou-se no Quadro 3 uma síntese dos entendimentos da metodologia do GESPÚBLICA com os do Curso de Defesa do Usuário, promovido pelo Programa de Formação Continuada em Ouvidorias (PROFOCO) mantido pela CGU, que visa capacitar os Ouvidores na aplicação da Lei N° 13.460/2017.

| Quadro 3: Síntese conceitual GESPÚBLICA x CGU. | |
|---|--|
| GESPÚBLICA 2014 | CGU 2019 |
| Conceito | Conceito |
| A Carta de Serviços ao Cidadão é um método gerencial que contribui para que os órgãos e entidades atendam aos referenciais de qualidade preconizados no Modelo de Excelência do Programa GESPÚBLICA. (GESPÚBLICA, CARTA DE SERVIÇOS - GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 11) | A Carta de Serviços ao Usuário é um documento disponibilizado em página ou portal em que a entidade pública insere suas informações básicas e lista todos os serviços públicos por ela prestados, especificando as etapas, o público-alvo, os locais, horários e formas pelas quais os usuários podem ter acesso aos serviços. (CGU, GUIA DEFESA DO USUÁRIO, 2019, p. 11). |

| Objetivos | Objetivos |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer compromissos públicos com padrões de qualidade na realização de atividades públicas, especialmente de prestação dos serviços e atendimento. 2. Estimular o controle social mediante a adoção de mecanismos que possibilitem a manifestação e a participação efetiva dos usuários na definição e avaliação de padrões de atendimento dos serviços públicos; 3. Garantir o direito do cidadão de receber serviços em conformidade com padrões de qualidade estabelecidos na Carta. 4. Propiciar a avaliação contínua da gestão e o monitoramento interno e externo do desempenho institucional mediante a utilização de indicadores. 5. Divulgar amplamente os serviços prestados pelos órgãos e entidades públicas com os seus compromissos de atendimento para que sejam conhecidos pela sociedade. (GESPÚBLICA, CARTA DE SERVIÇOS - GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 15) | <p>O objetivo mais imediato da Carta de Serviços ao Usuário é o de divulgar serviços públicos utilizando linguagem clara e acessível. (CGU, GUIA DEFESA DO USUÁRIO, 2019, p. 12).</p> |
| Benefícios | Benefícios |
| <p>Para o cidadão</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Clareza sobre a atividade e os serviços prestados pelos órgãos/entidades. 2. Serviços públicos disponibilizados de forma adequada às necessidades e expectativas dos seus públicos alvos. 3. Cidadãos com maiores condições de exigir e defender seus direitos. <p>Para o órgão ou entidade pública</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Direcionamento do órgão/entidade para a gestão por resultados. 2. Ganho em eficiência: economia de tempo e recursos. 3. Aproximação do órgão ou entidade aos seus públicos alvos e estímulo à gestão participativa. 4. Melhoria contínua da qualidade dos serviços 5. Confiabilidade e credibilidade à implementação de políticas públicas. <p>Para o servidor público</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maior clareza na definição dos compromissos e resultados esperados da sua atuação, especialmente nos processos de atendimento ao público. 2. Maior significado ao seu trabalho, em | <p>Além de contribuir ampliando a visibilidade dos serviços perante os usuários, a Carta de Serviços funciona como um importante instrumento de transparência para a Administração Pública, melhorando a gestão das informações sobre os serviços. (CGU, GUIA DEFESA DO USUÁRIO, 2019, p. 12).</p> |

| | |
|---|--|
| <p>função da maior visibilidade interna e externa do seu desempenho. Maiores possibilidades de reconhecimento institucional da qualidade do desempenho profissional.(GESPÚBLICA, CARTA DESERVIÇOS - GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 16).</p> | |
|---|--|

Fonte: criado pelo autor.

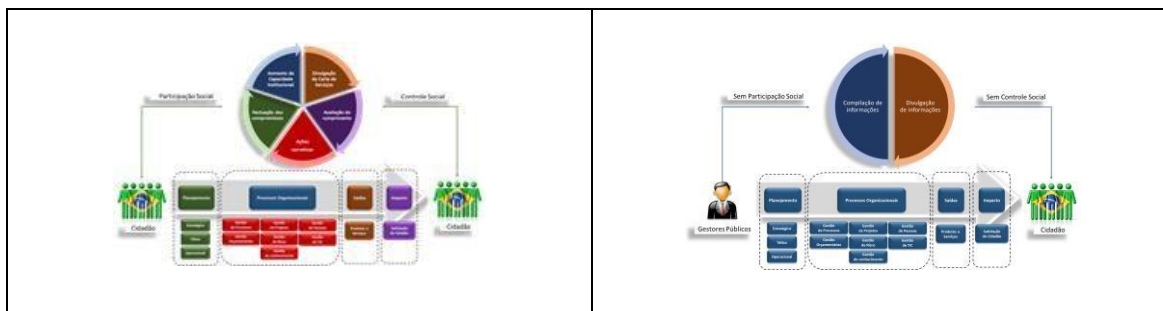
Pela simples comparação trazida pela síntese do Quadro 3, percebe-se claramente que a CGU acabou por adotar estritamente a finalidade da Carta de Serviços, uma vez elaborada, trazida pela Lei N° 13.460/2017. Ou seja, a de ser um documento informativo.

Novamente, afirma-se que tal conceito não está errado. Afinal, uma vez pronta, a Carta de Serviços se destina a informar o cidadão. A grande questão recorrente é de qual processo resultou as informações contidas nas Cartas de Serviços que são disponibilizadas para sociedade. A grande preocupação é de como os direitos do cidadão, que as Cartas de Serviços devem conter, estão sendo elaborados.

A grande problemática identificada foi que alinhado a esse entendimento restrito dado pela CGU, de entender a Carta de Serviços como um instrumento tão somente de transparência, a mesma está induzindo os órgãos públicos brasileiros a redigirem documentos informativos sem a prévia e necessária transformação organizacional e sem atenção aos pré-requisitos indispensáveis para que as Cartas realmente possam exercer a totalidade de suas funções e finalidades.

Essa indução, para redigir um documento sem se preocupar com a transformação organizacional, fica clara pela simples comparação das primeiras fases estipuladas por cada material para elaboração das Cartas de Serviços.

| Quadro 4: Comparativo entre a fase inicial para elaboração das Cartas de Serviços. | |
|--|---|
| GESPÚBLICA 2014 Implantação de um modelo de Gestão | CGU 2019 Redação de um documento informativo |
| <p>Fase preliminar – preparação para implantação da Carta de Serviços ao Cidadão:</p> <p>FASE I – Alinhamento Institucional FASE II: Análise crítica de desempenho</p> | <p>Como começo? Passo 1 – Descobrimos os Serviços.</p> <p>Faça uma listagem de todas as atividades realizadas pela sua instituição;</p> |



Fonte: GESPÚBLICA, Carta de Serviços - Guia Metodológico, 2014, p. 31 e 32e CGU, Guia Defesa de Usuário 2019, p. 12).

O resultado da análise realizada sobre os materiais da CGU leva a crer que a mesma fez uma reinterpretação das Cartas de Serviços como um instrumento unicamente para fins de transparência com o meio de se fazer cumprir o Artigo 7º da Lei de Acesso à Informação.

| Quadro 5: Carta de Serviços como um instrumento de acesso à informação. | | |
|--|---|---|
| LEI Nº 12.527/2011 | Lei Nº 13.460/2017 | CGU 2019 |
| <p>Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:</p> <p>V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços.</p> | <p>§ 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.</p> | <p>O objetivo mais imediato da Carta de Serviços ao Usuário é o de divulgar serviços públicos utilizando linguagem clara e acessível.</p> |

Fonte: criado pelo autor.

Indiferente de qualquer suposição ou inferência, o que importa é a disseminação e consolidação desses entendimentos e conceitos para todo Brasil por meio da ReNouv. Rede essa, que até o ano de 2022 era integrada por 2.303⁹ Ouvidorias, espalhadas em 1.513 cidades em todos os 26 estados mais o Distrito Federal.

Acredita-se não ser necessário repetir novamente as prováveis consequências de se restringir o processo de implantação das Cartas de Serviços ao simples processo de compilação de informações internas para a redação de um documento que posteriormente será divulgado para sociedade.

⁹ Fonte: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias/membros>

3) A pacificação do entendimento em nível nacional que as Cartas de Serviços devem conter somente serviços divisíveis¹⁰ e de atendimento ao público.

Como já abordado, a origem da introdução das Cartas de Serviços no Brasil se remete a época do Projeto Cidadão. Apesar do Projeto ter a ambição de ser expandido para todos os estados e municípios, o seu foco inicial foi voltado para os órgãos federais.

A abrangência do projeto deve ser considerada sob dois aspectos: quanto às esferas de governo, na primeira fase, sua amplitude será restrita aos órgãos federais, sendo ampliada gradativamente para as esferas estaduais e municipais; (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 61).

Lembra-se também que dois de seus principais objetivos eram:

a) simplificação de obrigatoriedade burocrática instituída pelo aparelho do Estado, com que se defronta o cidadão do nascimento a sua morte.

d) na definição de qualidade do serviço, que deverá constar dos indicadores de desempenho, um elemento fundamental será o tempo de espera do cidadão para ser atendido; as filas são a praga do atendimento público ao cidadão. (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 61).

Em sendo assim, o foco inicial do Projeto Cidadão foi o de melhorar a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos federais. Elucida-se que os serviços prestados pelos órgãos federais, em sua grande maioria se não todos, são caracterizados pelo atendimento ao público e são prestados dentro de repartições públicas.

Nesse sentido, devido as características inerentes aos serviços de atendimento ao público, a melhoria da qualidade dessa categoria de serviços está diretamente relacionada a diminuição do tempo de espera em filas, a redução da burocracia para a diminuição dos prazos finais para prestação dos serviços, a qualidade das informações necessárias para obtenção dos serviços, a cordialidade no atendimento e o conforto dos locais onde os serviços são prestados.

¹⁰ Serviços divisíveis são serviços em que se pode identificar os usuários ou beneficiários finais, sejam pessoas físicas ou jurídicas, além de haver a possibilidade de mensurar, de forma individualizada, a utilização desses serviços. (CGU, GUIA DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2021, p. 12).

Seguindo esse entendimento, o Decreto N° 6.932/2009, que introduziu a Carta de Serviços no Brasil no âmbito do Poder Executivo Federal, veio exatamente nesse contexto.

Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências.

Art. 11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar “Carta de Serviços ao Cidadão”, no âmbito de sua esfera de competência.

§ 1º A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo 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**.

§ 3º Além das informações descritas no § 2º, a Carta de Serviços ao Cidadão deverá detalhar os **padrões de qualidade do atendimento** relativos aos seguintes aspectos:

- I - prioridades de atendimento;
- II - tempo de espera para atendimento;
- III - prazos para a realização dos serviços;
- X - condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento, em especial no que se refere a acessibilidade, limpeza e conforto; (BRASIL, DECRETO N° 6.932, 2009).

A leitura do normativo não deixa dúvida que o foco dado foi o de melhorar a prestação dos serviços típicos de atendimento. Esse foco, como já narrado, faz todo sentido para o contexto dos serviços prestados pelo Governo Federal.

Não é à toa que todas as iniciativas implementadas desde 1995, o Projeto Cidadão, o GESPÚBLICA, o Brasil Eficiente, o Moderniza Brasil e o Governo Digital, sempre elencaram como seus principais objetivos a redução da burocracia e a melhoria dos serviços de atendimento ao cidadão.

A problemática encontrada é que, talvez por falta de uma maior reflexão na hora de redigir a Lei, o mesmo foco dado pelo poder Executivo Federal, que foi somente aos serviços de atendimento, foi transportado para Lei N° 13.460/2017.

Na verdade, utilizou-se praticamente a mesma redação do Decreto N° 6.932/2009. Pode-se observar essa similaridade por meio do comparativo trazido pelo Quadro 6.

| Quadro 6: Comparativo entre o Decreto N° 6.932/2009 e Lei N° 13.460/2017. | |
|---|--|
| Decreto N° 6.932/2009 | Lei N° 13.460/2017 |
| Art. 11: § 1o A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo 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. | Art. 7º: § 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. |
| Padrões de Qualidade | Padrões de Qualidade |
| <p>previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;</p> <p>prioridades de atendimento;</p> <p>previsão de tempo de espera para atendimento;</p> | <p>previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;</p> <p>prioridades de atendimento;</p> <p>previsão de tempo de espera para atendimento;</p> |

Fonte: criado pelo autor.

Entretanto, a Lei N° 13.460/2017 veio para garantir a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública.

Nesse sentido, fica claro que a Lei visa tratar de todos os serviços. Afinal, qual seria a razão para se editar uma Lei Nacional restringindo os direitos dos cidadãos a esse ou aquele serviço.

Esse entendimento fica ainda mais claro pela definição amplíssima expressa na própria Lei do que seriam serviços públicos.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública; (BRASIL, LEI N° 13.460, 2017).

Percebe-se então um conflito gerado entre o Artigo 2º, que traz um conceito amplo de serviços públicos, e o Artigo 7º que aparentemente restringe os tipos de serviços que deveriam constar nas Cartas de Serviços.

Nesse sentido, uma harmonização para aplicação da norma é necessária. Acredita-se que tal harmonização deveria ser pautada pelo objetivo maior da norma que é a de ser o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos.

De toda forma, ao contrário disso, a Controladoria-Geral da União (CGU) resolveu pacificar a interpretação do Artigo 7º de forma restrita aos serviços divisíveis e de atendimento.

A Lei nº 13.460, de 2017, é bastante ampla quando trata do conceito de serviço público[...]. Tal conceito, no entanto, não é o mesmo utilizado para o processo de mapeamento de serviços que resulta na elaboração da Carta. [] quando nos deparamos com a necessidade de mapear um serviço para

elaborar uma Carta de Serviços ao Usuário, não estamos mais operando com este conceito amplíssimo[.]

Ora, se a Carta de Serviços tem como objetivo “informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público” (art. 7º, §1º da Lei nº 13.460, de 2017), estamos falando de um serviço que é prestado de forma determinada, a pessoas específicas.

Assim, chegamos à primeira importante conclusão acerca de quais serviços deverão ser inseridos na Carta de Serviços ao Usuário: trata-se dos serviços individuais ou divisíveis prestados pelos órgãos e entidades. (CGU, GUIA METODOLÓGICO DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS¹¹ 2021, p. 12).

Essa restrição interpretativa feita pela CGU não seria um problema caso fosse aplicada somente às Cartas de Serviços dos órgãos do Governo Federal que ofertam predominantemente serviços de atendimento ao público. No entanto, a CGU pacificou a interpretação para aplicação da Lei.

Afirma-se que esse entendimento é danoso, principalmente em nível municipal, pelo fato de os municípios prestarem um leque de serviços muito mais amplo do que os de atendimento ao cidadão.

Logo, os serviços indivisíveis¹² como iluminação pública, limpeza de ruas, segurança pública, manutenção de vias, conservação de

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conselhos-de-usuarios/GUIADEAVALIAODESERVIOS.pdf>

¹² Serviços Gerais ou indivisíveis são serviços de abrangência difusa, indivisíveis, que são prestados atoda coletividade, de forma universal e indeterminada, como, por exemplo, iluminação pública e limpeza de vias públicas. (CGU, GUIA METODOLÓGICO DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2021, p. 12).

parques entre outros que afetam diretamente a qualidade de vida da população não seriam abrangidos pelas Cartas.

Como já pontuado, as Cartas de Serviços são uma extensão da Lei N° 13.460/2017. Em sendo assim, a restrição dos serviços contidos nas Cartas de Serviços são uma restrição direta aos direitos do cidadão. Somado a isso, os serviços não contemplados nas Cartas de Serviços não seriam alvo direto de melhoria por parte dos órgãos públicos devida à ausência da pactuação dos compromissos e padrões de qualidade com a sociedade.

Apesar da Lei N° 13.460/2017 ter autorizado que cada Poder e esfera de Governo regulamente a operacionalização de suas Cartas de Serviços, o que permite que qualquer um deles decida por incluir os serviços divisíveis e indivisíveis em suas Cartas, acredita-se que a tendência dos órgãos será a de seguir as orientações dadas pela CGU. Afinal, a CGU é o maior órgão de controle interno do país.

Essa interpretação restrita da aplicação do Artigo 7° também está sendo disseminada e consolidada no Brasil por meio da Rede Nacional de Ouvidorias (ReNouv) e dos materiais e cursos do PROFOCO.

Como exemplo, cita-se o curso realizado no dia 09/07/2021 sobre avaliação de serviços públicos onde esse conceito é amplamente debatido no trecho que pode ser visto em <https://youtu.be/3LIBWe9CG7g?t=5040>.

Concluída a apresentação das três constatações e de suas fundamentações, consolidou-se uma síntese do cenário pouco favorável que foi encontrado para a efetiva implantação das Cartas de Serviços no Brasil à luz da Lei N° 13.46/2017.

- 1- Possível desconhecimento de grande maioria dos gestores públicos brasileiros de como realmente implantar um modelo de gestão de Cartas de Serviços.
- 2- Inexistência de uma metodologia atualizada e oficial de como implantar um modelo de gestão de Cartas de Serviços que sirva como um ponto de referência nacional.
- 3- Omissão da legislação em definir conceitualmente o que é uma Carta de Serviços e de qual processo de elaboração ela deve ser resultante.

- 4- Degradação conceitual da proposta originalmente introduzida no Brasil de como deveria ser o processo de implantação das Cartas de Serviços pelos órgãos públicos brasileiros.
- 5- Restrição do conteúdo das Cartas de Serviços aos serviços divisíveis e tipicamente de atendimento que afetam diretamente os direitos do cidadão, principalmente em nível municipal.

Por tudo exposto, acredita-se estar em curso no Brasil a consolidação do entendimento que as Cartas de Serviços devem ser o mero produto da redação de um documento para fins de transparência. Afinal, se somarmos o possível desconhecimento dos gestores sobre o assunto, com a inexistência de um modelo de referência, com a omissão da legislação e a cima de tudo dos entendimentos disseminados pela própria CGU, não se consegue enxergar outro cenário.

Como já amplamente debatido, além de tal entendimento não provocar ganhos para administração pública e apenas um ganho informacional para o cidadão, ele acaba por deixar o Estado impor quais serão os padrões de qualidade que o cidadão tem direito.

Para ilustrar como a mencionada imposição pode acontecer na prática, cita-se a decisão monocrática 163/2018¹³ da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão ligado ao Ministério Público Federal (MPU), em desfavor de um cidadão que foi embasada nas informações contidas na Carta de Serviços do INSS.

A contenda versa sobre a reclamação de um cidadão que precisava ser atendido no INSS. O serviço que o cidadão precisava só era prestado mediante agendamento e o tempo de espera seria de um mês. Por acreditar que tal prazo era muito longo, o mesmo se dirigiu até uma agência e tentou ser atendido sem agendamento, o que lhe foi negado. Para tentar resolver a sua situação, o cidadão ajuizou uma ação a respeito do seu caso no Ministério Público. A decisão proferida pela PFDC foi:

¹³ A PFDC representa com primazia o papel entregue ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, cujo foco específico é a promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana, na defesa dos direitos constitucionais [...] (fonte: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/sobre-a-pfdc>).

Na Carta de Serviços ao Cidadão do INSS, por sua vez, verifica-se que: “No caso de requerimento de um benefício ou serviço, será agendado o atendimento presencial para que os documentos sejam apresentados e o INSS faça a análise do pedido.”

[...] o INSS prestou informações apenas acerca do atendimento fornecido à própria representante, o qual ocorreu, a princípio, de forma regular, tendo ela solicitado agendamento ao INSS em 01/02/2016 e sido atendida em prazo razoável, isto é, em 01/03/2016.

Isto posto, não vislumbro a ocorrência de irregularidade no atendimento prestado ao cidadão pelo INSS em Juiz de Fora que enseje atuação do Ministério Público Federal, motivo pelo qual determino o arquivamento do presente Inquérito Civil. (PFDC, IC 1.22.001.000223/2017-09, 2018).

Nessa mesma peça, o INSS justificou a razão para o longo prazo de espera para que o cidadão pudesse ser atendido.

As agências do INSS em Juiz de Fora se empenham em disponibilizar o maior número de vagas possível para atender aos anseios da sociedade, porém, estas estão condicionadas ao número de horas de serviço por servidor, o que de certa forma limita este quantitativo, principalmente quando temos vários servidores se aposentando, sem que haja uma reposição a altura. (PFDC, IC 1.22.001.000223/2017-09, 2018).

O caso narrado ilustra com perfeição o uso da Carta de Serviços contra o cidadão e não a favor do cidadão. Ou seja, o INSS (Estado) determinou como o atendimento seria realizado, estipulou o prazo de atendimento justificado na sua própria ineficiência de fazer a gestão de seus recursos humanos e por fim divulgou isso para sociedade em sua Carta de Serviços. Como essa foi a “pactuação feita”, o próprio MPF não encontrou irregularidades na prestação do serviço, já que ele foi prestado dentro dos padrões especificados na Carta de Serviços.

Esse é o resultado de se divulgar uma Carta de Serviços fruto de uma compilação de informações. Ou seja, comunicar o cidadão da própria ineficiência do Estado.

Nesse sentido, indaga-se: A Lei Nº 13.460/2017 veio para proteger os direitos do cidadão em receber serviços que atendam às suas necessidades ou ela veio para proteger o direito do Estado em prestar serviços com padrões de qualidade estipulados a sua própria conveniência? O que responde essa pergunta é justamente o processo

de elaboração e gestão das Cartas de Serviços. Em outras palavras, é o processo de elaboração do conteúdo das Cartas que irá decidir se a Lei Nº 13.460/2017 estará defendendo o Estado ou o cidadão.

Por todas as razões amplamente explicitadas, identificou-se uma janela de oportunidade de contribuir para a Administração Pública brasileira trazendo à luz o modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pela cidade de Madri na Espanha.

Acredita-se que esse modelo possa servir de inspiração de como a correta implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços pode ser altamente benéfico para administração pública e ainda mais para o cidadão.

A escolha desse modelo foi pautada em quatro características: ser um modelo de referência internacional com 17 anos de maturidade, ser um modelo implantado em nível de município o que permite a sua replicação também para os municípios brasileiros, ter adotado o conceito amplíssimo de serviço público para as suas Cartas de Serviços (serviços divisíveis e indivisíveis) e por guardar grandes similaridades com o modelo proposto a época do GESPÚBLICA.

Apesar desta pesquisa poder ter se dedicado somente a explorar o modelo fomentado pela cidade de Madri, acreditou-se que a melhor maneira de apresentar essa alternativa para os estados e municípios brasileiros seria por meio de um estudo comparativo entre o modelo fomentado pelo Programa GESPÚBLICA, que é a última referência oficial brasileira de como implantar as Cartas de Serviços como um modelo de gestão, com o modelo fomentado pelo Programa de Qualidade da cidade de Madri.

Enfatiza-se que o objetivo do estudo não é o de comparar os Programas e sim apenas os modelos de gestão de Cartas de Serviços adotados por cada um.

Crê-se que perseguir o caminho de um estudo comparativo será mais frutífero uma vez que ele possibilitará não só a apresentação do modelo da cidade de Madri, mas também possibilitará o resgate histórico do modelo fomentado pelo GESPÚBLICA.

Somado a isso, julgou-se também que seria maior a contribuição deixada para a Gestão Pública brasileira ao passo que os resultados da pesquisa consolidarão as lições aprendidas dos dois modelos.

Assim, poder-se-á entender as diferenças e similaridades entre os modelos e quais resultados foram alcançados por eles.

De toda sorte, almeja-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para a missão imposta para milhares de gestores públicos brasileiros pela Lei N° 13.460/2017: o de operacionalizar um modelo de gestão de Cartas de Serviços que realmente contribua para melhoria efetiva dos serviços públicos brasileiros.

1.3 PROBLEMA DE PESQUISA

Como já exposto na justificativa, a lacuna que esta pesquisa visa preencher é o da inexistência de um modelo de gestão de Cartas de Serviços que possa servir de inspiração para que os estados e principalmente os municípios brasileiros possam operacionalizar de forma efetiva as suas Cartas de Serviços como delegado pela Lei N° 13.460/2017.

Para isso, optou-se pela realização de um estudo comparativo entre os modelos de gestão de Cartas de Serviços fomentado pelo Programa GESPÚBLICA e pelo Programa de Qualidade da cidade de Madri.

Nesse sentido, foram formuladas duas perguntas norteadoras para a realização desta pesquisa:

- 1) Quais são as diferenças e similaridades entre o modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pelo GESPÚBLICA e o modelo fomentado pelo Programa de Qualidade da cidade de Madri?
- 2) Quais foram os resultados alcançados por cada um dos modelos e por quê?

Elucida-se que para fins desta pesquisa se define como modelo de gestão de Carta de Serviços a soma da metodologia para sua implantação com o seus normativos regulamentadores.

Optou-se por essa concepção pelo fato da atuação dos gestores públicos estar vinculada ao princípio da legalidade. Ou seja, a simples existência de uma metodologia para implantação das Cartas de Serviços não garante que ela seja utilizada pelos gestores públicos.

“[...] a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei [...] (MIRELLES, 2005).

1.4 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral desta pesquisa foi a realização de um estudo comparativo entre os modelos fomentados pelo GESPÚBLICA e pelo Programa de Qualidade da cidade de Madri com a intenção de evidenciar as diferenças e similaridades do processo de implantação das Cartas de Serviços empregado por cada um dos modelos, bem como aferir os resultados alcançados por cada um deles. À vista disso, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

1. Realizar uma revisão teórica e histórica para compreender a origem e a finalidade das Cartas de Serviços;
2. Identificar as diferenças e similaridades metodológicas para a implantação de cada um dos modelos;
3. Analisar os normativos regulamentadores de cada um dos modelos para compreender como eles foram operacionalizados dentro de cada máquina pública; e
4. Aferir os resultados alcançados por cada um dos modelos.

1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA

A presente pesquisa está estruturada em seis capítulos. O primeiro capítulo pertence a Introdução, onde são apresentados a contextualização, a justificativa e o problema de pesquisa com seus objetivos gerais e específicos.

No segundo capítulo, apresenta-se o referencial teórico que está dividido em duas seções. A primeira foi dedicada para a reconstrução histórica da origem da Carta de Serviços e para a identificação de seus objetivos. Já na segunda, debruçou-se sobre o estudo de experiências sobre a implantação das Cartas de Serviços em diversos países para consolidar uma lista de fatores críticos de sucesso que devem ser observados para que a utilização das Cartas de Serviços sejam efetivas.

O terceiro capítulo contempla a metodologia empregada para a realização da pesquisa onde são explicados o percurso metodológico, as fontes de pesquisas utilizadas e a explicação sobre os procedimentos de coleta e análise dos dados.

No quarto capítulo, faz-se a análise dos modelos sobre as perspectivas metodológicas, normativas e de resultados alcançados.

Finalmente, no quinto capítulo faz-se a síntese dos achados e no sexto, apresenta-se a conclusão e as considerações finais.



?



2

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORIGEM DA CARTA DE SERVIÇOS

Os primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial foram de intenso crescimento econômico para a grande maioria dos países capitalistas. Durante esse período, diversos governos expandiram seus programas sociais, visando o bem-estar de seus cidadãos.

Aconteceu uma temporária e bem-sucedida parceria entre as políticas sociais e as políticas econômicas, sustentada por um entendimento de equilíbrio entre o estímulo econômico e a promoção de políticas sociais (DRAIBE E HENRIQUES, 1988).

Esse novo modelo de organização do Estado, que foi fortemente influenciado pelas teorias do economista inglês John Maynard Keynes, ficou conhecido como o *Welfare State* (Estados de bem-estar social). Gomes (2016) define esse termo como:

A definição de *Welfare State* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social (GOMES, 2016, p. 203).

O Estado de bem-estar se apresentou então como uma nova proposta de organização institucional do Estado que seria capaz de financiar programas sociais que garantiriam o bem estar coletivo da sociedade. Segundo Outhwaite e Bottomore (1996) seu objetivo seria mitigar os cinco maiores problemas da sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade.

De acordo com Mishra (1996) os Estados de bem-estar social emergiram tendo como alicerces as novas concepções políticas e ideológicas dos governantes sobre a participação estatal e as políticas de seguridade social. Já para Esping-Andersen (1991) o *Welfare State* surgiu para balancear a economia industrial pós-guerra que colocava em risco as instituições sociais tradicionais. O autor afirma que:

[...] a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível, porque modos de proteção pré-industrial

como a família, a igreja, a *noblesse oblige*¹⁴ e as solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado [...] a função de bem-estar da população é apropriada pelo Estado-Nação [...] (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.91).

O autor também acredita que o *Welfare State* foi uma consequência da pressão da classe operária, que organizada em sindicatos passou a influenciar as disputas eleitorais pelo controle do legislativo e do executivo. Assim, em sua visão, essa batalha entre classes sociais seria o principal agente de mudança, [...] a mobilização da classe trabalhadora tem como objetivo principal conquistar a ampliação dos direitos sociais [...] (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.94.).

O debate sobre as origens do *Welfare State* e como ele foi implementado nos diferentes países é longa e divergente entre seus estudiosos. De toda forma, o ponto relevante para o presente trabalho, que é consenso entre os estudiosos, foi o notado crescimento do aparato estatal, a expansão do aparelho burocrático como forma de gestão e o aumento do custo de manutenção da máquina pública nos países que adotaram o *Welfare State* (ARAGÃO, 2014).

A partir dos anos 80, quando uma grande crise econômica assolou o mundo, os altos custos necessários para a manutenção do *Welfare State* produziram déficits orçamentários que impactaram diretamente na capacidade de investimento da iniciativa privada limitando assim, o crescimento econômico.

Streeck (2015, p.20) afirma que “[...] a falta de crescimento econômico ameaçou a perenidade do modo de pacificação das relações sociais que pusera fim aos conflitos do pós-guerra.” Draibe (1993, p.2) concorda quando afirma também que “[...] a performance de baixo crescimento com aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros dos Estados parece ter gerado um conflito entre política econômica e política social”. Peleíia (1998, p. 53), alega que as razões para o declínio do Estado do bem-estar foram “[...] em consequência da incapacidade de reconhecer os fatos novos que ocorriam no plano tecnológico, em parte devido à visão equivocada do papel do Estado como demiurgo social [...]”. Outra observação apontada por Schiavo-

¹⁴ Noblesse oblige é uma expressão que significa que a nobreza vai além do mero direito e exige que as pessoas que possuem esse status cumpram responsabilidades sociais.

Campo e McFerson (2014) foi que o aumento dos gastos públicos não influenciou diretamente a qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Dentro desse contexto, de crise econômica e de ascensão do neoliberalismo¹⁵, ações para a diminuição e controle das despesas públicas eram demandadas, a narrativa da necessidade de se reduzir o grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade ganharam destaque e o combate a ineficácia e ineficiência do modelo burocrático da administração pública passaram a ser o centro de uma agenda política reformista em diversos países (PACHECO, 2010).

Na opinião de Bresser Pereira (1996) esse movimento foi a resposta para enfrentar a crise fiscal, diminuir os custos da máquina pública e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabe ao Estado. Secchi (2009) aponta também que, além da necessidade de os Governos terem que lidar com os seus grandes déficits, a concorrência pelos investimentos privados e mão de obra qualificada, os avanços nas técnicas de gestão organizacionais, as novas tecnologias disponíveis, a ascensão de valores pluralistas e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade da sociedade também foram fatores indutores desse movimento de reformas.

Esse movimento reformista, guiado pela crise econômica e pelas novas ideologias políticas neoliberais ficou conhecido como o *New Public Management (NPM)*. O termo *NPM* ou em português Nova Gestão Pública (NGP) é usado para se referir a um conjunto de argumentos e filosofias administrativas propostas como um novo paradigma de Administração Pública. Essa expressão foi cunhada e utilizada pela primeira vez por Christopher Hood em 1991 em seu artigo intitulado: *A Public Management for all Seasons?*

A Constituição Federal de 1988 (CF/88): Fortaleceu o Supremo Tribunal A NGP conseguiu alcançar o status de corpo doutrinário amplamente aceito se concretizando como “uma corrente de pensamento dominante” (BARZELAY, 2001, p.52). As suas principais características eram trazer práticas de gestão da iniciativa privada para a administração pública, mantendo uma distinção fundamental que é

¹⁵ Neoliberalismo é um termo utilizado para definir a política econômica como crítica ao ressurgimento das ideias derivadas do capitalismo *laissez-faire*. O termo pode ser considerado como pejorativo por isso elucida-se que ele foi utilizado em seu contexto histórico e não expressa a opinião do autor.

a defesa do interesse público (COUTINHO, 2000), e passar a enxergar o cidadão usuário de serviços públicos como clientes (POLLITT E BOUCKAERT, 2011a).

A NGP teve como um de seus principais expoentes o Reino Unido, que liderado pela sua primeira-ministra Margaret Thatcher e pela ascensão da chamada *New Right*¹⁶ iniciaram um profundo processo de mudanças na Administração Pública britânica.

Dentro desse novo paradigma trazido pela NGP de enxergar o cidadão como cliente, John Major, sucessor de Thatcher, lançou uma política nacional chamada de *Citizen's Charter*. Essa política tinha como o seu principal objetivo a elevação dos níveis de qualidade dos serviços públicos britânicos.

Como caminho para alcançar os seus objetivos, o Programa foi fundamentado em seis princípios¹⁷:

- a) Estabelecer publicamente padrões de qualidade mínimos para os serviços públicos e avaliá-los de forma sistemática;
- b) Informação e transparência na prestação dos serviços públicos;
- c) Participação social;
- d) Cortesia e disponibilidade dos servidores públicos;
- e) Melhoria contínua dos serviços por meio de procedimentos de reclamações bem divulgados e fáceis de usar; e
- f) Valorizar o contribuinte com a entrega eficiente e econômica de serviços dentro dos recursos orçamentários disponíveis no país.

A operacionalização dessa política pública se deu por meio da pactuação entre o Estado e a sociedade de padrões mínimos de qualidade para a prestação dos serviços públicos. Esses compromissos e padrões eram registrados e divulgados por meio das chamadas *Citizen's Charters* que serviam como um "contrato" a ser cumprido pelo Estado.

Na tentativa de mimetizar a relação entre empresa privada e cliente, a política também enfatizava a criação de canais de reclamações e de mecanismos de avaliação que visavam monitorar o

¹⁶ *New Right* é um termo em inglês usado para definir a vertente do conservadorismo influenciado por Margaret Thatcher e Ronald Reagan.

¹⁷ Disponível em

https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter-foreword_and_introduction.pdf

cumprimento dos compromissos firmados, além de promover a melhoria contínua dos serviços públicos prestados pelo Estado.

A Carta de Serviços foi criada para servir como um instrumento de transparência, comunicação, participação e controle social, além de ser considerada como uma ferramenta de gestão. Falco acredita que:

[...] a Carta de Serviços é um instrumento de *voice giving* (dar voz) dado que, por um lado, fornece aos cidadãos meios necessários para monitorar e controlar as atividades públicas e, por outro, representa um útil mecanismo de regulamentação e coordenação das atividades econômicas para as empresas públicas, que poderão fornecer serviços mais coerentes com as expectativas dos cidadãos. (FALCO, 2014, p. 02).

Já para Córdoba (2000), a Carta de Serviços serve com uma ferramenta de controle social que comunica ao cidadão parâmetros para a realização de eventuais cobranças uma vez que estabelece os compromissos e padrões de qualidade dos serviços ofertados pelos órgãos públicos. Dessa forma, a Carta de Serviços possibilita que o cidadão oriente a Administração para que implemente medidas que realmente atendam ao interesse público.

Pollitt (1993) afirma que a *Citizen's Charter* foi criada por um governo determinado a fazer profundas mudanças na dinâmica de funcionamento da Administração Pública. Assim, a criação da *Citizen's Charter* foi muito mais do que uma mera adoção de uma ferramenta para melhoria dos serviços públicos.

Nas palavras de Lewis (1994) foi "um veículo para propagar e sustentar a filosofia da *New Right*." O Governo Britânico usou a bandeira da melhoria dos serviços públicos para justificar a sua agenda política de desregulamentação do mercado, de desmantelamento do Estado de bem-estar social, de privatização das empresas estatais e de reorganização da força de trabalho.

A *Citizen's Charter* analisa os serviços públicos através dos olhos daqueles que os usam [...]. Durante muito tempo predominou a visão do fornecedor; agora chegou a vez do usuário" (MAJOR, 1992 apud HAYWOOD; RODRIGUES, 1993, p. 195).

Por esse motivo, a *Citizen's Charter* é considerada um dos elementos chave do projeto político da *New Right* para alterar a relação entre o Estado e o cidadão.

Uma característica que chama atenção para esse movimento reformista, iniciado no Reino Unido e nos Estados Unidos, foi a sua propagação por diversos outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Alguns dos países que aderiram ao movimento da NGP também implantaram a iniciativa da Carta de Serviços, cada um à sua maneira, inclusive o Brasil e a Espanha.

2.2 EXPERIÊNCIAS MUNDIAIS SOBRE O USO DA CARTA DE SERVIÇOS

Durante a ascensão do movimento da NGP ocorreu uma proliferação de implantação de modelos de Cartas de Serviços pelo mundo. O movimento reformista trazido pela NGP aconteceu de forma diferente em cada país e por essa razão os objetivos da Carta foram adaptados para cada realidade. O Quadro 7 traz um resumo do foco dado em alguns países.

| Quadro 7: Cartas de Serviços ao redor do mundo | | |
|--|--------------------|---|
| Países | Ano de Implantação | Foco |
| Reino Unido | 1991 | Transparência, padronização, qualidade e direito de escolha. |
| Estados Unidos | 1993 | Padronização, qualidade, foco no cidadão e confiança no governo. |
| Austrália | 1997 | Qualidade e índices de desempenho. |
| Noruega | 1998 | Qualidade e transparência. |
| Finlândia | 1997 | Qualidade, foco no cidadão e transparência. |
| Suécia | 1998 | Qualidade, padronização, índices de desempenho e direito de escolha. |
| Itália | 1994 | Qualidade, padronização, participação do cidadão e direito de escolha. |
| Bélgica | 1992 | Qualidade e transparência. |
| França | 1992 | Transparência, participação do cidadão e confiança no governo. |
| Espanha | 1999 | Qualidade, transparência, confiança no governo e participação do cidadão e índices de desempenho. |
| Brasil | 2009 | Qualidade; transparência, participação do cidadão, confiança no governo e índices de desempenho. |

Fonte: criado pelo autor baseado em TORRES, 2005.

Apesar dessa pluralidade de contextos, a literatura traz algumas distinções importantes sobre como a Carta de Serviços foi implementada em alguns países.

Nos Estados Unidos, Reino Unido e Espanha, a Carta de Serviços foi apresentada desde o início como um documento sem valor legal, ou seja, os padrões de qualidade descritos não se constituíam direitos legais, mas tão somente metas a serem alcançadas. Nessa abordagem, as Cartas são vistas como uma força motriz para melhorar a qualidade dos serviços públicos e não como um instrumento de garantia de direitos. (TORRES, 2005)

Já em outros países como Bélgica e França, com tradições mais legalistas, as Cartas visaram expressar e proteger direitos constitucionais e o Direito Administrativo era o principal veículo para estabelecer as instâncias de solução das reclamações do cidadão.

No caso do Brasil, pode se afirmar que entre os anos de 2009 e 2017 a Carta de Serviços foi um instrumento de indução de melhoria da gestão pública. Após 2017, com a publicação da Lei N° 13.460/2017, ela passou também a ser um instrumento de garantia de direitos.

Outra distinção importante é a adoção ou não de medidas e critérios para ressarcir o cidadão, caso os padrões estabelecidos nas Cartas não fossem cumpridos, e as formas de como os gestores desses serviços seriam responsabilizados.

Os grandes debates da literatura residem justamente em cima das mencionadas distinções. As observações sobre o modelo da Carta de Serviços começam até pelo seu nome. Castellani (2017), aponta para escolha do termo “Carta” como uma escolha política.

Quanto à palavra “Carta”, seus ecos mais imediatos para os britânicos são da Carta das Nações Unidas, da Magna Carta, da Carta 88, todas as iniciativas reivindicadas como garantias contra a guerra e a tirania e relacionadas ao Estado de Direito e à liberdade individual. (CASTELLANI, 2017).

Drewry (2005) aponta que a Carta de Serviços nunca teve a intenção de ser um documento que pudesse ser judicializado e por isso questionava como Direitos podem ser garantidos sem Leis. Pollit (1994) levantou questões do tipo: Se um órgão falhar em atender um padrão estipulado na Carta quem seria responsabilizado e como?

Stewart e Walsh (1992) acreditavam que a Carta de Serviços focava demasiadamente nos direitos individuais e fazia pouca referência aos deveres do cidadão.

O cidadão é visto como tendo adquirido direitos aos serviços por meio do pagamento de impostos e o modelo de relacionamento do Estado é um contrato que não traz qualquer ideia de compromisso e responsabilidade. O papel do Estado é de garantir direitos e não de fornecer serviços. (STEWART E WALSH, 1992, p. 507).

Taylor (1999) critica a comparação entre cidadão e consumidor. A relação entre consumidor e fornecedor é contratual. Assim, caso um produto ou serviço seja entregue fora dos padrões, o consumidor tem direito a devolução, ressarcimentos e reparação de danos. Essas mesmas premissas não são tão facilmente aplicadas no contexto dos serviços públicos.

“O problema básico que se colocou com relação a este modelo foi o conflito entre interesses do consumidor e do cidadão, que envolve limites da cobrança de resultados (accountability), questões de equidade e efeitos perversos da competitividade - como os efeitos *soma zero*¹⁸” (MARTINS, 1997, p. 59)

Os debates sobre a Carta de Serviços são extensos e se confundem com os próprios debates sobre o movimento da NGP. Debates esses, sem muito consenso. Afinal, o movimento reformista trazido pela NGP e a utilização da Carta de Serviços precisam ser estudados dentro do contexto de cada país.

Logo, é preciso levar em consideração variáveis como a cultura, o nível de desenvolvimento, a complexidade de cada serviço, a maturidade de gestão pré-existente, o sistema de governo, a forma de organização do Estado, o nível de desenvolvimento econômico e principalmente as intenções políticas de cada governante.

Por essas razões, não existe a maneira errada ou a maneira correta de se implantar a Carta de Serviços e sim a maneira mais adaptada para cada contexto.

De toda forma, foi possível generalizar algumas lições aprendidas baseadas no estudo realizadas por Winthrop Carty em 2004. Esse pesquisador realizou um estudo que abordou as experiências da

¹⁸ Termo utilizado na Teoria dos Jogos para definir quando o ganho de um jogador é equivalente à perda sofrida pelo outro. Dessa forma, o resultado final é sempre o mesmo já que cada jogador maximiza o seu resultado às custas dos outros.

Argentina, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, Índia, Reino Unido e África do Sul. Os seus achados são apresentados a seguir.

- a) As Cartas de Serviços são um meio e não um fim no processo de reforma.

[...] a experiência sul-africana nos ensina que uma Carta de Serviços que é apenas uma declaração, sem ações internas tangíveis de mudança institucional nada mais faz do que aumentar as expectativas das pessoas sem criar a capacidade de satisfazê-las (CARTY, 2004).

Um caso prático que pode ser citado é o da Carta do Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido que prometia o atendimento hospitalar em até 30 minutos. A estipulação desse compromisso e a incapacidade de cumpri-lo gerou um grande nível de frustração na população e contribuiu para o aumento significativo de ataques físicos contra os servidores de saúde. (Drewry, 2005).

Willmore (1992) explica o caso citado por Drewry fazendo uso da tipologia de instrumentos de políticas elaboradas por Vendung. Para Vendung (2018) o governo intervém na sociedade por meio de: incentivos, regulação e informação (ou, respectivamente, *carrots*, *sticks* e sermons, que significam cenouras, varas e sermões).

Para Willmore (1992), alguns países utilizaram muitos "*sticks*" e poucas "*carrots*". Os impactos imediatos das promessas das Cartas de Serviços (muitos "*sticks*") recaiam diretamente sobre os servidores de linha de frente como professores, atendentes de hospitais, de serviços sociais e funcionários dos metrô e ferrovias. Esses, passaram a ter que suportar, sem nenhum tipo de recompensa extra e muitas vezes com pouco ou nenhum treinamento (poucas "*carrots*"), o peso das reclamações e críticas de uma sociedade agora empoderada pelas Cartas de Serviços. (WILLMORE, 1992).

- b) Os processos organizacionais precisam ser revistos e redesenhados com foco nos compromissos firmados nas Cartas de Serviços.

[...] mudanças internas institucionais precisam orientar os processos para o cumprimento dos compromissos das Cartas de Serviços. Isso implica em superar os desafios clássicos da inércia institucional ("sempre funcionou e o medo de assumir riscos ("Não quero arriscar o pescoço por isto") (CARTY, 2004).

O autor cita um exemplo interessante que ocorreu nos Estados Unidos sobre esse aspecto de orientar as mudanças organizacionais para atender os compromissos firmados nas Cartas de Serviços.

Um dos serviços com maiores problemas nos Estados Unidos era o “disque Seguridade Social”. O serviço era prestado por telefone e chegou a ser o número que mais recebia ligações no mundo. Esse serviço possuía tanta demanda que nas horas de pico mais de 50% das ligações não eram atendidas.

Em 1993, quando a Carta de Serviços foi adotada pelos Estados Unidos, a Agência de Seguridade Social Americana fez um compromisso público que iria diminuir o tempo de espera para 5 minutos em 90% dos casos.

Para alcançar essa melhoria de tamanha magnitude a Agência realocou 3.700 servidores para atuarem no atendimento telefônico nas horas de pico. Para que essa realocação acontecesse foi necessário capacitar toda essa nova força tarefa, além de diversas negociações junto aos sindicatos.

Ao contrário desse exemplo, tem-se o icônico caso do Reino Unido do “*cone hotline*”. Basicamente era um telefone que os motoristas poderiam ligar para solicitar

A inflação jurídica: profusão de legislação, decretos e normas por vezes contraditórias; a remoção de cones colocados de forma indevida que atrapalhavam o trânsito. O serviço recebeu mais de 17 mil solicitações e apenas 5 foram atendidas.

- c) Os usuários devem estar envolvidos desde o início nos processos de definição e implementação das Cartas.

Todas as práticas bem-sucedidas incorporaram “a voz do cliente” em seus processos, seja por meio de uma estrutura formal ou com a participação direta de organizações não governamentais. Independentemente da combinação de mecanismos empregada, o que é proposto e o que é feito não terá relevância nem legitimidade se o usuário final for ignorado (CARTY, 2004).

Carty (2004), cita algumas dessas estruturas que foram criadas especificamente para interagir com a sociedade como a Unidade de Sociedade na Argentina, a NetServ nas Filipinas e a participação de organizações não governamentais na Índia.

d) Deve haver um uso estratégico de TI e comunicação.

A fase mais recente da "Revolução da informação" nos deu melhores métodos de padronização e outras formas de integração de bases de dados e sistemas de comunicação. Isso nos permite não apenas automatizar processos existentes para torná-los mais eficientes, mas também nos ajuda a conectar as comunicações entre cidadãos (CARTY, 2004).

e) O treinamento é a chave para o desenvolvimento da capacidade interna e externa.

Outro elemento essencial para a implementação das Cartas é o treinamento, não apenas para habilidades técnicas, mas também para a conscientização sobre as Cartas entre funcionários públicos e usuários. (CARTY, 2004).

f) Deve-se criar mecanismos de incentivos como prêmios de "melhores práticas" e criação de rankings dos órgãos mais bem avaliados.

Esses mecanismos também são muito úteis como "eventos" para estimular a divulgação de Cartas na mídia, portanto, também servem como uma ferramenta de marketing para as Cartas e os valores que elas representam. (CARTY, 2004).

Carty (2004) menciona alguns desses prêmios como o do Reino Unido chamado de *Charter Mark* e o *Hammer Award* nos Estados Unidos.

Sobre esses mecanismos Drewry (2005) demonstra uma certa desconfiança de sua real efetividade. Como os resultados das avaliações das Cartas de Serviços poderiam impactar no discurso político, o autor questiona a autenticidade das mensurações de desempenho que podem ser facilmente manipuladas para que um órgão ou serviço tenha uma melhor avaliação.

Deakin (2009), concorda com a visão de Drewry e acrescenta que na prática os gestores acabam por estabelecer metas deliberadamente menores como forma de garantir uma boa avaliação.

g) As Cartas de Serviços devem fazer parte de uma política pública e ser implantada dentro de um contexto de reformas. "As Cartas não podem ser implementadas no vácuo, pelo contrário, devem compor um quadro coerente de políticas públicas" (CARTY, 2004).

No que se pode chamar da primeira geração das Cartas de Serviços, a participação direta do chamado Centro de Governo era o

padrão e todas estavam inseridas dentro dos pacotes reformistas da época. Existem, de fato, certas semelhanças nas origens políticas das Cartas de Serviços, essas iniciativas simbolizaram o capital político investido pelos governos recém eleitos. (CLARK, 2000).

h) Promover ações que ajudem na sobrevivência da Carta de Serviços durante os altos e baixos políticos. Carty (2004) demonstra a sua preocupação sobre como as iniciativas de um governo podem ser descontinuadas por outros.

No caso do Reino Unido, a Carta de Serviços foi amplamente divulgada e disseminada em todas as esferas do governo e por isso se fortaleceu como uma ferramenta de gestão. Por essa razão, quando ocorreu a alternância de poder, o novo governo apenas alterou o nome da iniciativa para "*Service First*" (Serviços em Primeiro Lugar).

Diferente disso, na África do Sul, a utilização da Carta foi extremamente politizada. As cidades que apoiavam o governo receberam mais atenção e orçamento para implantação de melhorias enquanto os redutos de oposição não. Por essa razão, a Carta de Serviços não foi vista como uma política de reforma nacional.

As lições retiradas do estudo de Carty podem ser consideradas com um consenso. Diversos outros estudos que abordaram desde experiências nacionais até experiências de um único órgão chegaram as mesmas conclusões.

É preciso enfatizar que a decisão de utilizar a Carta de Serviços não se restringe à publicação de um documento informacional, mas sim o de implantar um processo de melhorias continua onde a Carta é apenas um de seus elementos.

Relembrando Carty (2004), as Cartas de Serviços são um resultado e não um fim no processo de reforma.

Após esta revisão histórica, chega-se então a três possíveis conceitos para a Carta de Serviços. O mais amplo seria o de políticas públicas criadas dentro do contexto da NGP, que via o cidadão como um "consumidor", e que faziam uso da "contratualização" do desempenho do Estado como caminho para elevar o nível da qualidade dos serviços públicos. O segundo como sendo o modelo de gestão utilizado para elaborar e gerir os compromissos pactuados por meio das Cartas de Serviços, e o terceiro, mais reducionista, seria o

documento escrito que pactuaria os padrões de desempenho com a sociedade.

Essa diferenciação conceitual é muito importante para determinar exatamente sobre o que está se falando quando o termo é utilizado. Essa confusão pode ocorrer facilmente, uma vez que em sua origem no Reino Unido o termo *Citizen's Charter* era utilizado simultaneamente para se referir a política, a metodologia de implantação e também ao documento contendo a pactuação de compromissos.

Para fins desta pesquisa, o entendimento que será adotado será o de Carta de Serviços como um modelo de gestão voltado para a qualidade dos serviços públicos.

3

3

METODOLOGIA

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa fez uso da abordagem qualitativa uma vez que os dados analisados não podem ser quantificados ou traduzidos em números e requerem uma abordagem interpretativa.

Para Minayo (1994) a pesquisa qualitativa serve para responder a questões particulares em um nível de realidade que não pode ser quantificado. Já para Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa se utiliza de uma abordagem interpretativa do mundo onde os pesquisadores estudam os fenômenos em seus cenários naturais.

Cavalcanti e Moita Lopes (1991) descrevem uma pesquisa qualitativa como eminentemente exploratórias que não exigem hipóteses prévias nem categorias rígidas de análise o que permite ao pesquisador tomar decisões ao longo do estudo.

Quanto ao seu objetivo, a pesquisa pode ser classificada como uma pesquisa descritiva e explicativa. Segundo Gil (2008) as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinado fenômeno e as pesquisas explicativas são aquelas pesquisas que têm como preocupação identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Durante a pesquisa foram descritos os modelos selecionados e depois analisados os resultados alcançados. Após essa análise foi possível identificar possíveis fatores que influenciaram e contribuíram para os resultados alcançados por cada um dos modelos.

Sobre as fontes de pesquisa, fez-se uso das bibliográficas e das documentais. As fontes bibliográficas serviram para construir o entendimento conceitual e histórico sobre a Carta de Serviços. Já as fontes documentais foram utilizadas para construir o entendimento sobre o funcionamento de cada um dos modelos analisados bem como dos resultados alcançados por cada um deles.

Finalmente, utilizou-se o método comparativo para análise dos dados coletados. O método comparativo procede pela investigação de indivíduos, classes, fenômenos ou fatos, com vistas a ressaltar as diferenças e similaridades entre eles (GIL, 2008).

3.2 PERCURSO METODOLÓGICO

A primeira fase da pesquisa foi reservada para a construção do referencial teórico sobre a origem da Carta de Serviços e seus principais objetivos, bem como do estudo de diversas experiências mundiais para identificação dos fatores críticos de sucesso para a sua efetiva implantação.

Essa fase teve por objetivo a consolidação dos conceitos acerca do tema da Carta de Serviços¹⁹ bem como do seu processo de implantação que é o tema central desta pesquisa.

| Quadro 8: Resumo da primeira fase da pesquisa. | |
|--|--|
| Informações levantadas | Histórico da origem da Carta de Serviços. Experiências internacionais sobre a implantação da Carta de Serviços. |
| Método | Pesquisa bibliográfica e documentais. |
| Fontes | Livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos, legislação e documentos. |
| Propósito | Consolidação dos conceitos acerca do tema da Carta de Serviços e do seu processo de implantação. |
| Objetivo específico vinculado | Realizar uma revisão teórica e histórica para compreender a origem e a finalidade das Cartas de Serviços. |

Fonte: criação do autor.

Na segunda fase da pesquisa foi realizada a descrição e a comparação das metodologias para implantação do modelo de gestão de Cartas de Serviços empregadas por cada programa.

¹⁹ Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/596>

Para o modelo do GESPÚBLICA, utilizou-se a última versão do Guia Metodológico da Carta de Serviços desenvolvido sob a coordenação da Secretaria de Gestão Pública em 2014 com a colaboração de diversos membros da rede GESPÚBLICA, além da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Já para Madri, utilizou-se a última versão do Guia Metodológico da Carta de Serviços²⁰ atualizado em novembro de 2021 que foi editado pelo gabinete do vice- prefeito sob a coordenação da Diretoria Geral de Qualidade e Transparência.

Após análise prévia de ambos os guias e de seus fluxos de implantação foi possível agrupar as atividades contempladas em cada metodologia em cinco fases:

- 1) Fase de planejamento: grupo de atividades preparatórias e que antecedem o início da elaboração da Carta de Serviços;
- 2) Fase de elaboração: grupo de atividades vinculadas à elaboração da Carta de Serviços;
- 3) Fase de aprovação: grupo de atividades relacionadas à aprovação da Carta de Serviços;
- 4) Fase de divulgação: grupo de atividades relacionadas à disponibilização e divulgação da Carta de Serviços; e
- 5) Fase de Avaliação: grupo de atividades relacionadas ao monitoramento e acompanhamento das Cartas de Serviços.

A partir desse agrupamento, procedeu-se com a análise comparativa de cada uma das atividades descritas pelos guias metodológicos com o objetivo de identificar as diferenças e similaridades do processo de implantação utilizado por cada modelo.

| Quadro 9: Resumo da segunda fase da pesquisa. | |
|--|--|
| Informações levantadas | Metodologias para implantação das Cartas de Serviços utilizadas por cada um dos modelos. |
| Método | Pesquisa documental. |
| Fontes | Guias metodológicos oficiais de cada modelo. |

²⁰ Disponível em:
https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/05_SG_CartasServicios/Concepto%20y%20elaboraci%C3%B3n/Metodolog%C3%ADa%20CS%20Ayto%20Madrid.pdf

| | |
|-------------------------------|--|
| Propósito | Fazer a análise comparativa entre as fases e atividades de implantação de cada modelo para identificar as suas diferenças e similaridades. |
| Objetivo específico vinculado | Identificar as diferenças e similaridades da metodologia para implantação das Cartas de Serviços empregada por cada um dos modelos. |

Fonte: criação do autor.

A terceira fase da pesquisa foi dedicada para a realização da análise de densidade dos normativos regulamentadores de cada um dos modelos. A densidade normativa remete à capacidade de um regramento fornecer critérios claros e precisos que sejam suficientes para que o mesmo possa alcançar efetividade prática.

Dessa forma, normativos de baixa densidade podem deixar brechas interpretativas, gerar dúvidas quanto aos casos de aplicação e até mesmo deixar impreciso o real resultado que o normativo visa produzir.

Em países como o Brasil e a Espanha, onde a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade, onde o gestor público não pode agir, nem mesmo deixar de agir, senão de acordo com o que dispõe a lei, torna-se imperioso que a construção normativa seja planejada e redigida da forma mais criteriosa possível.

Em outras palavras, a efetividade de um modelo de Carta de Serviços está atrelada a qualidade metodológica e ao grau de imposição normativa para que ela seja fielmente seguida.

Dentro desse contexto, buscou-se verificar o nível de alinhamento normativo para cada uma das fases de implantação preconizadas por cada um dos modelos.

Essa verificação foi realizada por meio da análise do nível de imposição normativa para que as fases de implantação preconizadas por cada uma das metodologias fossem realmente executadas.

No caso do Brasil, analisou-se o Decreto N° 6.932/2009 que era o normativo regulamentador do modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pelo GESPÚBLICA. Para cidade de Madri, analisou-se o Decreto de 15 de novembro de 2005 que instituiu o Sistema de Carta de

Serviços da cidade de Madri que se encontra em vigência até o ano de 2022.

| Quadro 10: Resumo da terceira fase da pesquisa. | |
|---|---|
| Informações levantadas | Normativos regulamentadores de cada um dos modelos. |
| Método | Pesquisa documental. |
| Fontes | Leis, decretos e instruções normativas. |
| Propósito | Aferir o nível de imposição normativa para implantação da metodologia de cada modelo. |
| Objetivo específico vinculado | Analisar os normativos regulamentadores de cada um dos modelos para compreender como eles foram operacionalizados dentro de cada máquina pública. |

Fonte: criação do autor

Na quarta e última fase da pesquisa foram analisados os resultados alcançados por cada um dos modelos. Os parâmetros de aferição e de comparação foram criados a partir de uma análise prévia dos objetivos que cada modelo visava alcançar contidos em cada um dos guias metodológicos.

Após essa análise, foi possível identificar um corpo comum de objetivos entre os dois modelos que serão utilizados como critérios para aferição dos resultados e para fins de comparação.

- 1) Servir como uma ferramenta para o alinhamento organizacional;
- 2) Estabelecer padrões de qualidade adequados aos interesses da sociedade;
- 3) Adequar os processos organizacionais para o cumprimento dos compromissos pactuados;
- 4) Melhorar os padrões de qualidade dos serviços públicos prestados por meio de avaliação continuada; e
- 5) Apoiar a transparência por meio da disponibilização de informações de qualidade para o cidadão.

Uma vez estabelecidos esses critérios, buscou-se por evidências que comprovassem quais deles foram alcançados na prática por cada um dos modelos.

Para o modelo da Cidade de Madri, utilizou-se o último relatório de avaliação publicado pelo órgão responsável pela gestão das Cartas de Serviços em 2020, além de informações disponíveis no portal oficial do Governo, madrid.es.

Já para o Brasil, devido a inexistência de um relatório global de resultados, utilizou-se relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU entre os anos de 2014 e 2021, complementados pela análise de informações extraídas do portal oficial do Governo, gov.br.

| Quadro 11: Resumo da quarta fase da pesquisa. | |
|---|--|
| Informações levantadas | Resultados alcançados por cada um dos modelos analisados. |
| Método | Pesquisa documental. |
| Fontes | Relatórios de auditoria, Relatórios de avaliações oficiais e Portais Governamentais. |
| Propósito | Aferir os resultados de cada um dos modelos. |
| Objetivo específico Vinculado | Aferir os resultados alcançados por cada um dos modelos. |

Fonte: criação do autor.



4

4

ANÁLISE DOS DADOS

4.1 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE CONCEITOS E OBJETIVOS DE CADA METODOLOGIA

A primeira comparação de fundamental importância é como ambas as metodologias definem o que seria uma Carta de Serviços e dentro de qual contexto elas foram inicialmente implantadas.

Sobre essa perspectiva, ambas as metodologias se apresentam como ferramentas gerenciais integrantes de um programa de qualidade e trazem o mesmo entendimento sobre o que seria uma Carta de Serviços.

O Quadro 12 traz as definições conceituais extraídas de cada um dos guias.

| Quadro 12: Definição conceitual. | |
|---|---|
| GESPÚBLICA | Programa de Qualidade de Madri |
| <p>A Carta de Serviços ao Cidadão é uma carta de compromissos com padrões de qualidade na prestação de serviços com seus públicos alvos e a sociedade em geral.</p> <p>A Carta de Serviços ao Cidadão é um método gerencial que contribui para que os órgãos e entidades atendam aos referenciais de qualidade preconizados no Modelo de Excelência do Programa GESPÚBLICA.</p> | <p>As Cartas de Serviços são documentos públicos por meio dos quais são assumidos compromissos de qualidade com os cidadãos.</p> <p>É um modelo de qualidade, por tanto um sistema de melhorias que identifica serviços, analisa seus processos e cria um ciclo de melhoria contínua por meio de avaliação anual com o objetivo de melhorar os padrões estabelecidos.</p> |

Fonte: GESPÚBLICA, GUIA Carta de Serviços, 2014, p. 11 e 14 e Guia Dirección General de Calidad, Guia Carta de Serviços, 2021, p.10, tradução nossa.

No modelo da cidade de Madri, as Cartas de Serviços são vinculadas ao Programa de Qualidade da cidade que fomenta o Modelo de Excelência desenvolvido pela EFQM (*European Foundation for Quality Management*).

Já no modelo do GESPÚBLICA, as Cartas de Serviços estavam integradas ao MEGP. Ambos os modelos de excelência tinham por objetivo fomentar a melhoria do desempenho organizacional como um todo.

A segunda comparação necessária é quanto aos objetivos traçados por cada uma das metodologias. Sobre essa perspectiva, constatou-se também uma grande similaridade.

| Quadro 13: Principais objetivos de cada modelo. | |
|---|---|
| Modelo do GESPÚBLICA | Modelo da cidade Madri |
| Divulgar amplamente os serviços prestados pelos órgãos e entidades públicas com os seus compromissos de qualidade para que sejam conhecidos pela sociedade. | Divulgar as informações sobre os serviços e os compromissos de qualidade que foram assumidos para a sua prestação. |
| Estimular o controle social pela participação efetiva dos usuários na definição e avaliação de padrões dos serviços públicos. | Promover a participação do cidadão na melhoria dos serviços. |
| Garantir o direito do cidadão de receber serviços em conformidade com padrões de qualidade estabelecidos na Carta. | Melhorar a qualidade dos serviços prestados, bem como a gestão das organização e da própria gestão municipal. |
| Propiciar a avaliação contínua da gestão e o monitoramento interno e externo do desempenho institucional mediante a utilização de indicadores. | Avaliar a qualidade da gestão municipal estabelecendo um sistema de indicadores de gestão e padrões de qualidade para garantir a melhoria contínua dos serviços públicos. |
| Direcionamento do órgão/entidade para a gestão por resultados. | Propiciar o alinhamento e coordenação entre unidades de governo. |

Fonte: GESPÚBLICA, Guia Carta de Serviços, 2014, p.15 e Guia Dirección General de Calidad, Guia Carta de Serviços, 2021, p. 11, tradução nossa.

Apesar das diferentes redações, os principais objetivos de ambas as metodologias podem ser sintetizados em:

- 1) Servir como uma ferramenta para o alinhamento organizacional;
- 2) Estabelecer padrões de qualidade adequados aos interesses da sociedade;
- 3) Adequar os processos organizacionais para o cumprimento dos compromissos pactuados;
- 4) Melhorar os padrões de qualidade dos serviços públicos prestados por meio de avaliação continuada; e
- 5) Apoiar a transparência por meio da disponibilização de informações de qualidade para o cidadão.

Um último aspecto passível de comparação e de grande relevância é a continuidade dos programas de qualidade nos quais as Cartas de Serviços estavam inicialmente vinculadas.

O Programa de Qualidade da cidade de Madri teve seu início em 2005 e estava em vigor até o ano de 2022, quando do término desta pesquisa. No caso do Brasil, o Programa GESPÚBLICA foi criado em 2005 e extinto em 2017.

4.2 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS FASES DE IMPLANTAÇÃO DE CADA METODOLOGIA

4.2.1 FASE DE PLANEJAMENTO

| Quadro 14: Atividades de planejamento da implantação das Cartas de Serviços. | |
|--|--|
| GESPÚBLICA | Programa de Qualidade de Madrid |
| Não possui | Pedido de autorização |
| Definição da equipe de implantação | Definição da equipe de implantação |
| Capacitação | Capacitação |
| Alinhamento Institucional | Alinhamento Institucional |
| Criação do planejamento de implantação | Criação do planejamento de implantação |
| Aprovação do planejamento de implantação | Aprovação do planejamento de implantação |

Fonte: Guia GESPÚBLICA, 2014 e Guia Dirección General de Calidad, 2021.

Percebe-se pela síntese do Quadro 14 que as atividades relativas à Fase de Planejamento de ambas as metodologias são bem parecidas. De toda forma, na prática, as atividades que guardam similaridades são a composição da equipe que ficará responsável pela implantação do modelo de gestão da Carta de Serviços e as capacitações ofertadas pelos órgãos gestores dos modelos.

A primeira grande diferença relativa à Fase de Planejamento está na necessidade de solicitação de autorização prévia para o órgão gestor do modelo.

No modelo brasileiro não existia essa obrigatoriedade. Logo, qualquer órgão poderia elaborar a sua Carta de Serviços e divulgá-la

sem a obrigatoriedade de se submeter a supervisão ou aprovação de qualquer outro órgão externo.

No caso da cidade Madri, uma autorização prévia deve ser solicitada para o órgão gestor do modelo que está diretamente vinculado ao vice-prefeito.

A Direção-Geral de Transparência e Qualidade (DGTyC) coordena o Sistema de Carta de Serviços, presta assessoria e suporte técnico tanto no processo de preparação quanto na avaliação e emite o relatório prévio e vinculativo à aprovação das Cartas de Serviços. (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, P 14, TRADUÇÃO NOSSA).

O órgão deve comunicar ao DGTyC da decisão de elaborar a Carta de Serviços e do início das atividades correspondentes. Se for o caso, dependendo do nível de maturidade em gestão da qualidade de seu órgão, solicite o suporte técnico do DGTyC. (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, P 15, TRADUÇÃO NOSSA).

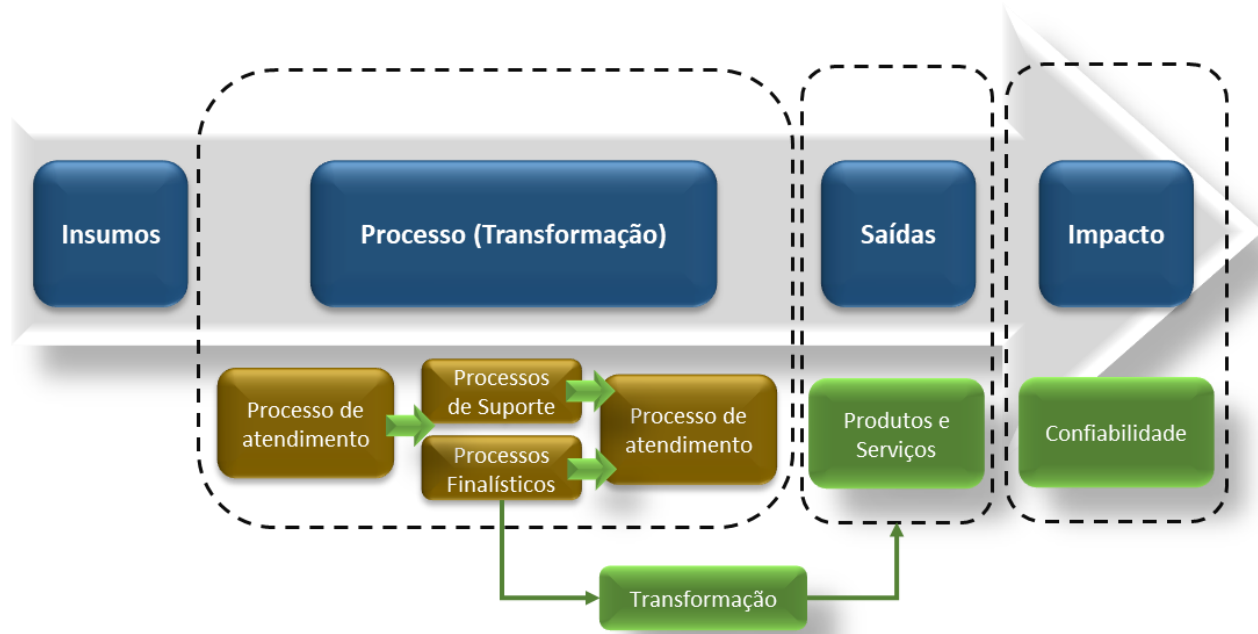
Essa necessidade de autorização prévia é justificada pelo entendimento que os compromissos pactuados nas Cartas de Serviços são assumidos pelo governo da cidade de Madri e não pelo órgão prestador do serviço.

As unidades prestadoras dos serviços abrangidos pela Carta são responsáveis pelo cumprimento dos compromissos assumidos pela PREFEITURA municipal de Madri. (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p 14, TRADUÇÃO NOSSA).

Em sendo assim, essa autorização prévia busca eliminar a possibilidade de órgãos assumirem compromissos públicos sem o conhecimento e consentimento do governo.

Outra diferença recai sobre o alinhamento institucional. No caso do modelo brasileiro, o alinhamento institucional tem duas finalidades. A primeira é a de provocar uma reflexão interna do órgão sobre a sua missão institucional, sobre seus pontos fortes e fracos, sobre a sua cadeia de valor, além de refletir sobre sua função dentro do macro contexto governamental (GESPÚBLICA, GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 31). Essa reflexão objetiva dar uma maior clareza para o órgão sobre qual é o seu público alvo e quais serviços ele está ou deveria estar disponibilizando para sociedade.

Figura 10: Carta de Serviços como produto da Cadeia de Valor.



Fonte: criado pelo autor baseado em Guia GESPÚBLICA, 2014, p. 27.

A segunda finalidade é a de estabelecer o alinhamento estratégico do órgão em termos de mobilização de recursos humanos e orçamentários necessários para a adequada implantação do modelo da Carta de Serviços. Em outras palavras, se organizar internamente para assumir compromissos e cumpri-los.

No modelo de Madri, essa fase de alinhamento possui as mesmas duas finalidades do modelo brasileiro. Entretanto, aponta-se como diferença a forma que ela é conduzida.

No modelo brasileiro, existe apenas uma menção que essa atividade deva ser realizada. Já em Madri, essa atividade é supervisionada pelo órgão gestor.

Segundo a metodologia da cidade Madri, os órgãos devem obrigatoriamente fazer uma análise do planejamento estratégico do governo, do planejamento orçamentário, dos eixos temáticos de atuação definidos, da carteira estratégica de ações e projetos em execução, de pesquisas de percepção da população promovidos pelo governo e do mapa de todos os compromissos já assumidos por meio de outras Cartas de Serviços em vigência (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 27).

Após essa análise, o órgão precisa justificar a relevância dos compromissos que pretende assumir, os objetivos estratégicos aos quais eles estão vinculados, os eixos temáticos que serão impactados e avaliar a necessidade ou não de recursos orçamentários para cumprir tais compromissos (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 27).

O objetivo dessa análise é possibilitar que o órgão gestor do sistema das Cartas de Serviços de Madri possa avaliar a relevância ou não da proposta do órgão. Dessa forma, pode-se evitar o investimento de tempo e de recursos na consecução de compromissos desalinhados com o planejamento estratégico do governo ou que possuam baixa relevância para o cidadão.

A última diferença está sobre a elaboração e aprovação do planejamento de implantação da Carta de Serviços.

No modelo brasileiro, é feita uma sugestão no sentido que um plano de trabalho seja elaborado e aprovado pelo o gestor máximo do órgão (GESPÚBLICA, GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 30). De toda forma, o Guia brasileiro não traz um modelo de plano de trabalho ou explicações claras de como esse plano de trabalho deve ser desenvolvido.

No modelo de Madri, a implantação de uma Carta de Serviços é considerada um projeto estratégico de governo. Por essa razão, os órgãos precisam elaborar uma série de artefatos, típicos do gerenciamento de projetos, como o preenchimento de um termo de abertura de projeto (TAP), a criação da estrutura analítica do projeto (EAP) e a proposição de um cronograma.

Uma vez elaborados, essa documentação é enviada para o órgão gestor que aprova e atesta se o planejamento proposto pelo órgão contempla todas as atividades de cada uma das fases de implantação preconizados pela metodologia (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 36).

4.2.2 FASE DE ELABORAÇÃO

| Quadro 15: Atividades de elaboração da Carta de Serviços. | |
|---|---------------------------------|
| GESPÚBLICA | Programa de Qualidade de Madrid |

| Levantamento dos Serviços | Levantamento dos Serviços |
|---|---|
| Levantamento das necessidades dos usuários | Levantamento das necessidades dos usuários |
| Adequação e melhoria dos processos internos | Adequação e melhoria dos processos internos |
| Estabelecimento de compromissos e indicadores | Estabelecimento de compromissos e indicadores |
| Não possui | Aprovação dos compromissos e indicadores |
| Redação da Carta de Serviço | Redação da Carta de Serviço |

Fonte: Guia GESPÚBLICA, 2014 e Guia Dirección General de Calidad, 2021.

O rito para elaboração da Carta de Serviços é praticamente idêntico nas duas metodologias. Um fato interessante de se mencionar é que no modelo da cidade Madri são tipificados três tipos de Cartas de Serviços: externas, internas e mistas. No guia brasileiro, existe previsão apenas para as Cartas de Serviços externas.

1. Externa: quando o cidadão é o destinatário dos serviços da Carta.
2. Interna: quando as unidades e/ou servidores públicos são os destinatários dos serviços cobertos pela Carta.
3. Mista: quando tanto os cidadãos quanto as unidades e/ou servidores públicos são beneficiários dos serviços cobertos pela Carta. (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 12, TRADUÇÃO NOSSA).

Ambas as metodologias iniciam pela atividade de inventariar os serviços que o órgão disponibiliza para o cidadão. Para a realização dessa atividade, ambas as metodologias disponibilizam fichas específicas para esse levantamento.

Os guias não fazem uma limitação de quais tipos de serviços devem ou não ser inventariados para as Cartas externas. Em sendo assim, diferenciações entre serviços divisíveis ou indivisíveis não são abordados.

O conceito trazido pelos guias é o mais amplo possível, definindo serviço público como uma atividade pública não privativa no qual a ação do Estado tem como beneficiário o cidadão, uma empresa ou até mesmo um órgão ou entidade pública.

Apesar da amplitude conceitual de quais serviços públicos podem constar nas Cartas de Serviços serem iguais em ambas as metodologias, a seleção dos conteúdos das Cartas na prática é divergente.

Na metodologia de Madri, os serviços das Cartas recebem um recorte estratégico. Ou seja, um órgão não precisa colocar todos os seus serviços em sua Carta, mas apenas os de maiores impactos para sociedade. Essa seleção é realizada em conjunto com o órgão gestor do modelo que leva em consideração o planejamento estratégico do governo (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 12-13).

Já a metodologia brasileira conduz para que cada órgão inclua todos os seus serviços em sua Carta, preocupando-se apenas em diferenciar o que seriam serviços de outras atividades organizacionais (GESPÚBLICA, GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 51-54).

Concluída essa atividade de identificação dos serviços, prossegue-se para o de levantamento das necessidades dos usuários. Essa é sem dúvida a atividade mais relevante de todo o processo de elaboração de uma Carta de Serviços. Afinal, os compromissos pactuados com o cidadão por meio da participação social é o que diferencia uma Carta de Serviços de outros tipos de documentos. É durante essa atividade que é garantida a participação social onde os cidadãos tem a oportunidade de orientar a Administração Pública por meio da expressão de suas necessidades e expectativas em relação aos serviços.

Ambas as metodologias sugerem que essa participação social aconteça por meio de entrevistas, pesquisas, grupos focais e levantamentos de reclamações e sugestões. As duas metodologias enfatizam a importância da participação social na elaboração das Cartas de Serviços e detalham como essas atividades devem ocorrer.

O levantamento das necessidades e expectativas dos públicos alvos busca descrever que condições, exigências legais ou interesses devem ser satisfeitos para o sucesso dos compromissos assumidos com a sociedade através da Carta de Serviços ao Cidadão. É requisito fundamental para a governança democrática e a participação social. (GESPÚBLICA, GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 34, TRADUÇÃO NOSSA).

A participação dos cidadãos e usuários dos serviços deve abranger todo o processo da Carta de Serviços: a sua

elaboração, monitoramento e avaliação. A participação deve estar presente ex ante, no estabelecimento dos compromissos que devem refletir as necessidades e expectativas do cidadão, como ex post, abrindo espaços específicos para sua participação ao longo da vida da Carta. (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 20, TRADUÇÃO NOSSA).

Depois da identificação dos padrões de qualidade desejados pelo cidadão, prossegue-se para a atividade de adequação dos processos organizacionais.

O objetivo dessa atividade é o de identificar, mapear e introduzir melhorias nos processos vinculados aos serviços prestados pelo órgão. Ambas as metodologias abordam essa temática de maneira equivalente e em grande profundidade.

Essas melhorias devem ser guiadas pelas necessidades e expectativas da população que foram identificados na atividade anterior. O órgão deve eliminar os gargalos, entraves e outras dificuldades internas que impeçam o alcance dos padrões de qualidade almejados pelo cidadão.

A diferença que se pode apontar recai mais uma vez sobre a supervisão externa. No modelo do GESPÚBLICA essa atividade ocorre sem supervisão externa, já no modelo da cidade de Madri, o órgão deve enviar um relatório das áreas de melhorias necessárias para o cumprimento dos compromissos que serão firmados.

O documento das ações de melhoria deve conter a lista de áreas de melhoria detectadas ao longo do processo de elaboração da Carta, em especial durante a análise dos processos internos e da estimulação dos compromissos de qualidade. (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 23, TRADUÇÃO NOSSA).

Após essa adequação, pode-se estabelecer os compromissos e indicadores de qualidade para cada serviço. Os guias enfatizam que os compromissos devem almejar as expectativas idealizadas pelos usuários, mas também precisam ser condizentes com a real capacidade institucional. Ou seja, a organização pode pactuar padrões de qualidade abaixo das expectativas dos usuários e ao longo do tempo incrementá-los.

Vale mencionar que ambos os guias trazem um extenso ferramental para a elaboração dos padrões de qualidade e de seus indicadores.

A única divergência entre os modelos, nessa fase de elaboração, está na atividade de aprovação dos compromissos e indicadores pelo órgão gestor. Essa atividade existe somente no modelo da cidade Madri e possui duas finalidades.

A primeira, é a de revisar as fórmulas dos indicadores e a confiabilidade das fontes de dados que serão utilizadas para as mensurações. A segunda, é a de comprovar se os compromissos propostos foram criados a partir da participação social e se as metas estipuladas são realistas. Ou seja, garantir que as metas não sejam inalcançáveis, mas também que não sejam demasiadamente baixas.

O DGTyC avaliará, de acordo com os requisitos estabelecidos, o conteúdo da Carta de Serviço, a documentação complementar e o documento das áreas de melhoria, e emitirá um relatório favorável, se considerar que tudo está correto (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 36, TRADUÇÃO NOSSA).

Uma vez definidos os compromissos de qualidade e os indicadores, passa-se para a última atividade que consiste da redação da Carta de Serviços. Para a realização dessa atividade ambos os guias trazem um modelo padrão de Carta de Serviços bem como a organização lógica do conteúdo.

A diferença que pode ser identificada sobre os conteúdos minimamente obrigatórios recai sobre a divulgação dos indicadores e metas.

Na Carta de Serviços da cidade Madri, os compromissos pactuados devem ser acompanhados de seus indicadores e metas. Já no Brasil, é obrigatório apenas a divulgação dos compromissos.

Os guias também enfatizam a utilização de uma linguagem simples e acessível e para isso ambos disponibilizam metodologia de redação de comunicação simples.

4.2.3 FASE DE APROVAÇÃO

| Quadro 16: Atividades de aprovação da Carta de Serviços. | |
|--|---|
| GESPÚBLICA | Programa de Qualidade de Madrid |
| Verificação da Carta de Serviços internamente | Verificação da Carta de Serviços internamente |
| Não possui | Verificação da Carta de Serviços externamente |
| Aprovação da Carta | Aprovação da Carta |

Fonte: Guia GESPÚBLICA, 2014 e Guia Dirección General de Calidad, 2021.

A maior divergência entre os modelos pode ser encontrada na Fase de Aprovação das Cartas de Serviços.

A primeira grande divergência está na atividade de comprovação da qualidade do produto final, ou seja, do documento que será disponibilizado para o cidadão.

Na metodologia brasileira existe uma ferramenta específica de avaliação da qualidade das Cartas de Serviços que visa medir o grau de aderência do produto final com a metodologia e a legislação. De toda forma, o próprio Guia coloca essa validação como opcional.

Depois de elaborada a Carta ao Cidadão, e a critério do órgão/entidade, esse pode submetê-la à verificação de sua qualidade [...]. O processo de análise de conformidade segue roteiro apresentado no Apêndice VII, Lista de verificação da qualidade da Carta de Serviços ao Cidadão (GESPÚBLICA, GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 38).

Como consequência, não existe nenhuma garantia que as Cartas de Serviços divulgadas para a sociedade pelos órgãos do Poder Executivo Federal seguirem qualquer passo da metodologia ou se atendem os requisitos mínimos legais.

No modelo da cidade de Madri, o processo de verificação da qualidade é realizado pelo órgão gestor do modelo. Esse tem a obrigação de garantir que todas as fases metodológicas foram seguidas, além de analisar a qualidade da redação final da Carta de Serviços. Assim, o modelo da cidade de Madrid garante que todas as Cartas de Serviços sejam inspecionadas e que atendam os padrões metodológicos estipulados antes de serem divulgadas para a sociedade.

Ao final do processo de elaboração da Carta de Serviços, o órgão gestor competente enviará à Direção Geral de Qualidade e Atendimento ao Cidadão para seu relatório o texto

da carta, o documento no qual as áreas de melhoria detectadas são coletadas e toda a documentação que for considerada adequada. O DGTyC avaliará, de acordo com os requisitos estabelecidos, o conteúdo da Carta de Serviços, a documentação complementar e o documento das áreas de melhoria, e emitirá um relatório favorável, se considerar que tudo está correto. (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 36).

Outra diferença que se pode apontar é a atividade de validação externa da Carta de Serviços, que integra somente o modelo da cidade de Madri. Essa validação externa consiste em submeter a Carta de Serviços à uma avaliação de um grupo focal formado por usuários dos serviços (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 35).

Esse grupo focal deve avaliar se o conteúdo da Carta está claro e se os compromissos e padrões de qualidade estabelecidos são minimamente aceitáveis.

A atividade de aprovação das Cartas de Serviços também é bem divergente em cada modelo. No modelo brasileiro, é sugerido que o gestor maior do órgão aprove e assine a Carta (GESPÚBLICA, GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 38).

No modelo de Madri, existem três instâncias de aprovação. Primeiro o gestor máximo do órgão deve aprovar e assinar a Carta, em seguida, o órgão gestor do sistema deve dar a sua aprovação e finalmente a Junta de Governo²¹ da cidade de Madri faz a aprovação final. (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 36-37).

Após essa aprovação final, os indicadores das Cartas são carregados no sistema de acompanhamento do Observatório da Cidade de Madri, são agregados aos indicadores do Planejamento Estratégico de Governo, além de serem incluídos como indicadores obrigatórios da Lei Orçamentária da cidade. Para se fazer uma analogia, seria o mesmo que incluir os indicadores no Plano Plurianual (PPA).

²¹ A Junta de Governo da Cidade de Madrid é o órgão que, sob a presidência do prefeito, colabora colegialmente na função de direção política e exerce as funções executivas e administrativas.

Menciona-se que o Manual Oficial da Lei²² orçamentária da cidade de Madri faz referência expressa sobre esse vínculo entre os indicadores das Cartas de Serviços com os indicadores orçamentários.

As Cartas de Serviços devem incluir os indicadores que já estão nos programas orçamentários e que têm valor para o cidadão. Da mesma forma, se no momento da elaboração da Carta de Serviços for proposto um indicador que não estava no programa orçamentário correspondente, uma vez que a Carta tenha sido aprovada pela Junta de Governo, esses indicadores serão incorporados no ano orçamentário seguinte. (DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y ATENCIÓN AL CIUDADANO, MANUAL DA LEI ORÇAMENTÁRIA, 2021, TRADUÇÃO NOSSA).

Essa vinculação tem por objetivo garantir o alinhamento entre os compromissos assumidos por meio das Cartas de Serviços e o planejamento estratégico da cidade.

4.2.4 FASE DE DIVULGAÇÃO

| Quadro 17: Atividades de Divulgação da Carta de Serviços. | |
|---|--|
| GESPÚBLICA | Programa de Qualidade de Madrid |
| Divulgação da Carta de Serviços internamente | Divulgação da Carta de Serviços internamente |
| Divulgação da Carta de Serviços Externamente | Divulgação da Carta de Serviços Externamente |

Fonte: Guia GESPÚBLICA, 2014 e Guia Dirección General de Calidad, 2021.

Após aprovação da Carta de Serviços, chega-se até as atividades de divulgação. Em ambas as metodologias é priorizado a atividade de divulgação interna. A divulgação interna tem por objetivo alinhar e dar conhecimento para todos os servidores da instituição dos compromissos que serão assumidos publicamente. Em seguida, a Carta de Serviços deverá ser disponibilizada externamente para sociedade. A divergência entre as metodologias se encontra nessa atividade de divulgação externa. No Brasil, o próprio órgão fica responsável pela divulgação. No modelo da cidade de Madri, a Carta é

²² Disponível em https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Presupuestos/IndicadoresPresupuestarios/Ficheros/4036796guia_metodologica.pdf

primeiramente publicada em diário oficial e depois divulgada nos sites institucionais e redes sociais do governo pelo órgão gestor do modelo.

4.2.5 FASE DE MONITORAMENTO

| Quadro 18: Atividades de Monitoramento | |
|--|------------------------------------|
| GESPÚBLICA | Programa de Qualidade de Madrid |
| Monitoramento e avaliação da Carta | Monitoramento e avaliação da Carta |
| Não possui | Certificação Externa |
| Não possui | Revogação |

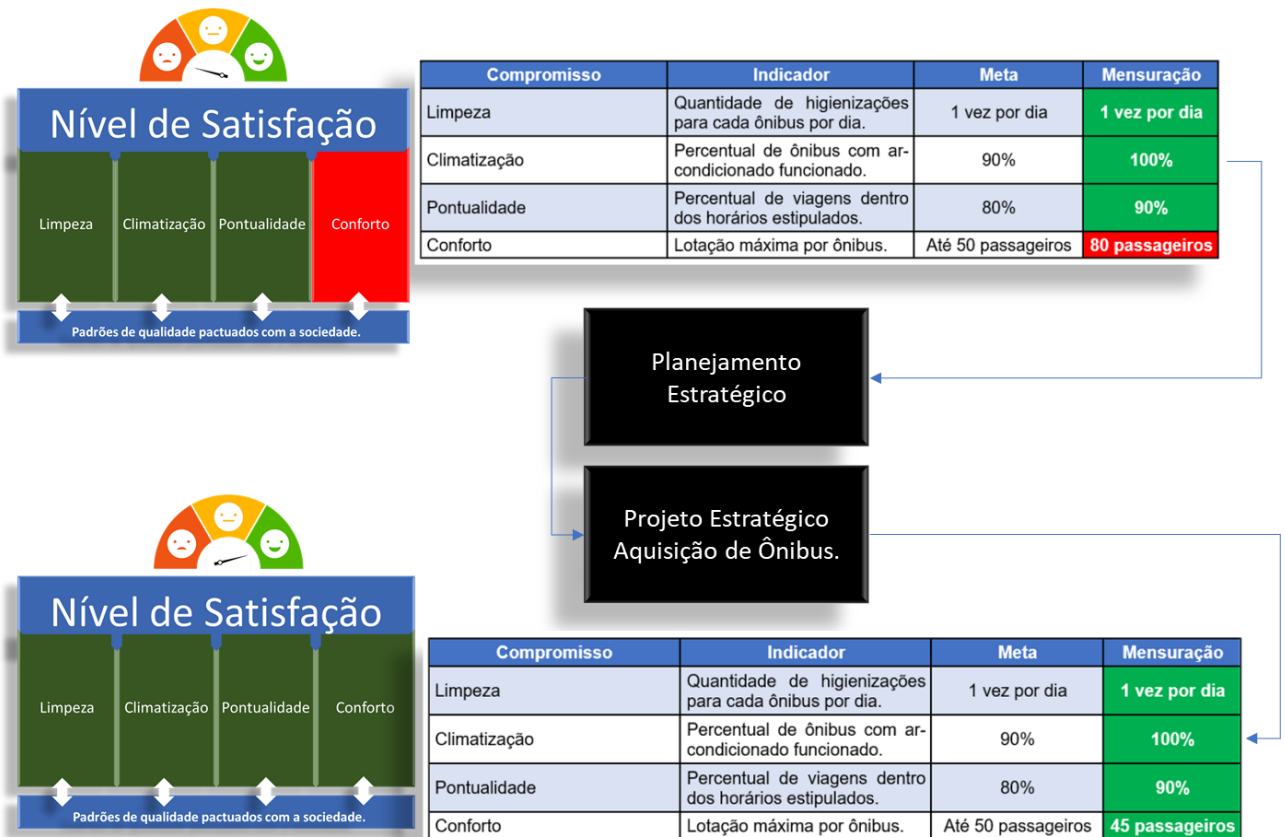
Fonte: Guia GESPÚBLICA, 2014 e Guia Dirección General de Calidad, 2021.

Após as atividades de divulgação, inicia-se a etapa de monitoramento e avaliação dos serviços com o objetivo de verificar se os padrões estabelecidos nas Cartas de Serviços estão sendo respeitados.

O aprofundamento nos conceitos e modelos de avaliação da qualidade de serviços fogem ao tema desta pesquisa. De toda forma, é importante ressaltar, de forma resumida, como ambas as metodologias estruturam essa avaliação.

Para ajudar a ilustrar o funcionamento do sistema de avaliação, elaborou-se uma simulação, a título de exemplificação, que aponta um nível de satisfação insatisfatório com o serviço de transporte público de ônibus.

Figura 11: Simulação do Sistema de Avaliação.



Fonte: criado pelo autor.

No exemplo elaborado, identificou-se que o padrão de qualidade desrespeitado estava relacionado ao conforto. O conforto é mensurado pelo nível de lotação dos ônibus que possuem como meta uma lotação máxima de 50 passageiros.

Entretanto, foi mensurado que a lotação média estava em 80 passageiros. Essa super lotação foi identificada como a causa do baixo nível de satisfação com o serviço prestado. Uma vez identificado a causa da insatisfação, optou-se pela aquisição de novos ônibus como solução.

Após nova mensuração, identificou-se que a meta passou a ser respeitada e o nível de satisfação passou a ser satisfatório.

Apesar de simplório, o exemplo demonstra a importância do sistema de avaliação. É por meio da avaliação de satisfação e do monitoramento dos indicadores de qualidade que a Administração Pública consegue identificar problemas e propor soluções.

Em ambas as metodologias, a responsabilidade de realizar essa avaliação é do órgão responsável pela prestação dos serviços. No caso de Madri, caso o órgão não realize a avaliação a responsabilidade recai sobre o órgão gestor. Na metodologia de Madri, o órgão gestor também fica responsável por elaborar e publicar um relatório de avaliação de desempenho global do modelo de Cartas de Serviços.

O último aspecto sobre o processo de avaliação que vale menção é o fato de o modelo da cidade de Madri obrigar que todas as pesquisas de satisfação sigam uma metodologia²³ específica utilizada pelo governo, até mesmo as contratadas externamente. Essa obrigatoriedade é regulamentada por decreto e visa garantir a homogeneidade e confiabilidade das informações geradas por essas pesquisas.

No modelo brasileiro, o GESPÚBLICA também disponibilizava uma metodologia²⁴ e uma ferramenta informatizada específica para a realização de pesquisas. De toda forma, a sua utilização era opcional.

Outro aspecto inerente somente a metodologia da cidade de Madri é a possibilidade de revogação de uma Carta de Serviços pelo órgão gestor do modelo. Essa revogação ocorre quando o governo se mostra incapaz de cumprir os compromissos firmados (DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 47).

Para encerrar a análise comparativa entre as metodologias, aponta-se para uma última atividade também existente somente no modelo da cidade de Madri: a atividade de certificação externa.

Após um ano de vigência de uma Carta de Serviços na cidade de Madri, essa passa por uma certificação externa realizada por uma instituição credenciada para tal atividade.

O objetivo da certificação externa é de auditar todo o processo metodológico de elaboração da Carta, auditar a veracidade das mensurações dos indicadores e auditar a qualidade dos serviços em

²³ Disponível em:

[https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/Me todologiaEncuestas/ficheros/CriteriosRealizaciEncuestas.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/Me%20todologiaEncuestas/ficheros/CriteriosRealizaciEncuestas.pdf)

²⁴ Disponível em:

https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/601/1/Guia_de_pesquisa_de_satisfacao_-_versao_1.pdf

loco (DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD, GUIA METODOLÓGICO, 2021, p. 46).

A certificação é baseada na UNE (Asociación Española de Normalización) 93200:2008. O cumprimento dessa Norma garante que as Cartas não se tornem meras declarações de intenção, esquecendo o seu verdadeiro significado que é o de assumir compromissos de qualidade que atendam às expectativas dos usuários.

Para além disso, o órgão gestor das Cartas de Serviços da cidade de Madri também é auditado e certificado pela GCS 2014/0001 (Certificação de Qualidade em Gestão de Cartas de Serviços). Essa certificação visa atestar a capacidade e seriedade que o órgão gestor conduz a coordenação do Sistema como um todo.

Terminada a análise comparativa entre as metodologias, conclui-se que ambas são adequadas e caso seguidas de forma rigorosa irão não só promover a correta pactuação dos compromissos de qualidade com a sociedade, mas também irão promover as devidas adequações dos processos organizacionais para que os órgãos públicos possam cumpri-los. Para além disso, ambas estabelecem o ciclo de melhoria continua por meio da avaliação e monitoramento dos compromissos pactuados.

| Quadro 19: Verificação da capacidade das metodologias para alcançarem seus objetivos. | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Principais objetivos | Metodologia GESPÚBLICA | Metodologia Madri |
| Servir como uma ferramenta para o alinhamento organizacional. | contemplado pela fase de planejamento | contemplado pela fase de planejamento |
| Estabelecer padrões de qualidade adequados aos interesses da sociedade. | contemplado pela fase de elaboração | contemplado pela fase de elaboração |
| Adequar os processos organizacionais para o cumprimento dos compromissos pactuados. | contemplado pela fase de elaboração | contemplado pela fase de elaboração |

| | | |
|--|---|---|
| Melhorar os padrões de qualidade dos serviços públicos prestados por meio de avaliação continuada. | contemplado pela fase de monitoramento | contemplado pela fase de monitoramento |
| Apoiar a transparência por meio da disponibilização de informações de qualidade para o cidadão. | contemplado pelas fases de aprovação e divulgação | contemplado pelas fases de aprovação e divulgação |

Fonte: criado pelo autor.

De toda forma, apesar da equivalência metodológica, percebeu-se claramente a existência de uma grande diferença entre elas no que tange a estratégia de implantação adotada por cada modelo.

A cidade de Madri optou por uma estratégia de implantação centralizada onde um órgão gestor desempenha o papel de coordenação e de controle de qualidade. Em razão disso, a atuação do órgão gestor garante que cada uma das fases de implantação contemplada na metodologia seja rigorosamente seguida.

Para além disso, a metodologia de Madri faz uso de um recorte estratégico, em nível de governo, para definir quais serviços serão inclusos em suas Cartas. Em virtude disso, os compromissos pactuados nas Cartas são assumidos pelo próprio governo e não pelos órgãos.

Na verdade, a cidade de Madri implantou um modelo de gestão de Carta de Serviços unificado para todo o governo. Em outras palavras, todas as Cartas de Serviços da cidade integram um único sistema que é coordenado pelo órgão gestor do modelo.

Já a metodologia do GESPÚBLICA seguiu uma estratégia de implantação descentralizada onde o órgão gestor desempenhava um papel de fomento e não se responsabilizava diretamente pela coordenação do processo de implantação, gestão e nem pela qualidade final das Cartas que seriam disponibilizadas para a sociedade. Prova disso é o próprio estilo de redação utilizado no guia onde são feitas sugestões e não imposições. Apresenta-se uma compilação de frases retiradas do guia do GESPÚBLICA que ilustram o essa afirmação.

1) Sugere-se redigir a Carta de Serviços ao Cidadão, conforme “Orientações à elaboração da Carta ao Cidadão”, Apêndice I.

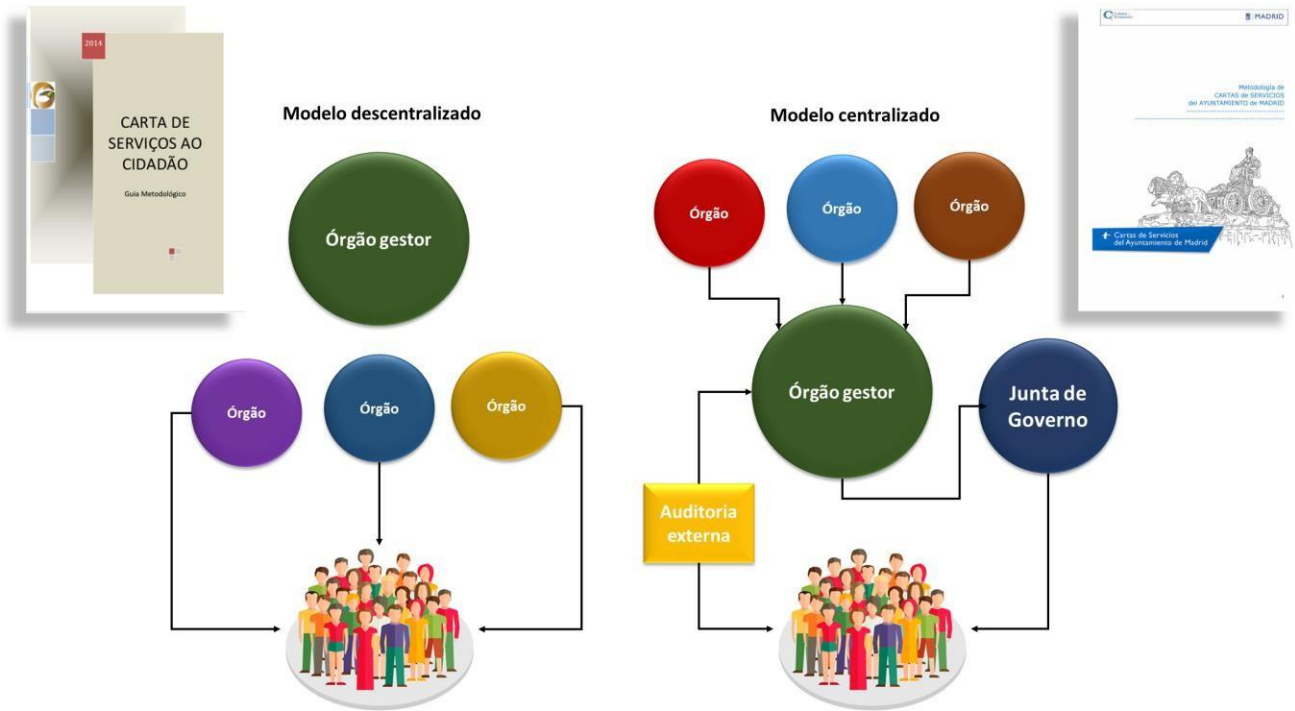
- 2) Sugere-se que haja uma articulação entre os diferentes mecanismos de participação social.
- 3) Recomenda-se que, no mínimo, a cada dois anos, o órgão ou entidade revise o conteúdo de sua Carta de Serviços ao Cidadão.
- 4) Recomenda-se que toda Carta de Serviços ao Cidadão contenha compromissos com padrões de desempenho que atendam às necessidades e/ou necessidades e expectativas dos públicos alvos do órgão/entidade, identificados por meio de pesquisa/levantamento de opinião. (GESPÚBLICA, GUIA METODOLÓGICO, 2014).

Dessa maneira, todas as fases de implantação, inclusive de divulgação e avaliação dos serviços públicos, foram delegadas diretamente para cada órgão. Por essa razão, no modelo do GESPÚBLICA, não existia nenhum tipo de acompanhamento do processo de implantação ou controle de qualidade das Cartas divulgadas para a sociedade. Na verdade, não existia nem a obrigatoriedade de seguir de forma rigorosa as fases de implantação do modelo do GESPÚBLICA.

De toda forma, diferente do modelo da cidade de Madri que foi implantado em nível de governo, a estratégia do GESPÚBLICA seria que cada órgão implantasse seu próprio modelo de forma isolada.

Para encerrar, apresenta-se uma representação gráfica da estratégia de implantação de cada metodologia na Figura 12 e a síntese comparativa realizada na Figura 13.

Figura 12: Estratégia de implantação adotada por cada metodologia.



Fonte: criado pelo autor.

Figura 13: Síntese comparativa das metodologias.



Fonte: criado pelo autor.

4.3 ANÁLISE DO SUPORTE NORMATIVO PARA IMPLANTAÇÃO DOS MODELOS

4.3.1 SUPORTE NORMATIVO PARA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DA CIDADE DE MADRI

O Modelo de Cartas de Serviços da cidade de Madri foi normatizado pelo Decreto de 15 de novembro de 2005²⁵. É importante salientar que esse Decreto trata exclusivamente do regramento do modelo, continua em vigência até o ano de 2022 e sofreu apenas uma pequena alteração em 2009 para incorporar alguns requisitos da UNE 93200:2008.

Esse Decreto veio regulamentar o modelo de gestão de Cartas de Serviços centralizado como proposto pela metodologia de implantação. Ou seja, todas as Cartas de Serviços elaboradas e divulgadas fazem parte de um mesmo sistema coordenado por um órgão central.

Atualmente, em 2022, o modelo de gestão de Cartas de Serviços da cidade de Madri é o produto da confluência entre três elementos: a UNE 93200:2008, o guia metodológico e o normativo. Como resultado dessa confluência, tanto o normativo como a metodologia estão estruturados em conformidade com a UNE 93200:2008.

Outra característica importante é que a metodologia da Carta de Serviços da cidade de Madri foi desenvolvida em 2004. Dessa maneira, quando da normatização, a metodologia para implantação das Cartas já estava pronta. Por essa razão, o normativo veio regulamentar um processo de implantação já existente.

Nesse sentido, os 11 artigos que compõem o Decreto estão organizados em perfeito alinhamento com a metodologia.

²⁵ Disponível em:

<https://sede.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2009/ficheros/AnexoSistemasCS.pdf>

| Quadro 20: Metodologia x Normativo da Cidade de Madri. | |
|--|---|
| Fases metodológicas | Decreto de 15 de novembro de 2005 |
| Fase de Planejamento | Artigo 1. Objetivo do Sistema das Cartas de Serviços Artigo 2. Abrangência de Aplicação Artigo 3. Definição, conteúdo e classificação |
| Fase de Elaboração | Artigo 4. Estrutura do conteúdo da Carta de Serviços Artigo 5. Elaboração e gestão das Cartas de Serviços. Artigo 6. Participação Social na elaboração das Cartas de Serviços |
| Fase de Aprovação | Artigo 7. Aprovação. |
| Fase de Divulgação | Artigo 8. Publicação e divulgação |
| Fase de Monitoramento | Artigo 9. Monitoramento e avaliação Artigo 10. Divulgação dos resultados da avaliação Artigo 11. Revogação das Cartas de Serviços |

Fonte: criado pelo autor.

O normativo também é claro na atribuição das responsabilidades, elegendo a Diretoria Geral de Qualidade como gestora do modelo e responsabilizando o gestor maior de cada órgão como os responsáveis diretos por todas as atividades inerentes a implantação e gestão das Cartas de Serviços.

Artigo 5º. Elaboração e gestão das Cartas de Serviços..

1. A Diretoria Geral de Qualidade e Atendimento ao Cidadão coordenará o Sistema de Cartas de Serviços, colaborando com cada um dos órgãos e unidades envolvidas na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação.
2. O chefe do órgão gestor competente será responsável pela elaboração e gestão da Carta de Serviços, devendo decidir e definir o escopo de implementação, de acordo com os critérios estabelecidos pela Diretoria Geral de Qualidade e Atendimento ao Cidadão (CIDADE DE MADRI, DECRETO DE 15 DE NOVEMBRO DE 2015, TRADUÇÃO NOSSA).

Somado a isso, o Decreto faz vinculação expressa à utilização da metodologia desenvolvida pelo órgão gestor, além de condicionar expressamente a execução de algumas atividades, como descritas no

guia metodológico, que são indispensáveis para integridade do modelo.

Artigo 5º. Elaboração e gestão das Cartas de Serviços.

5. De qualquer forma, a elaboração e o conteúdo das Cartas de Serviços devem estar em conformidade com a metodologia estabelecida pela Câmara Municipal de Madri e estar em consonância com os objetivos e indicadores orçamentários correspondentes.

6. Ao final do processo de elaboração da Carta de Serviços, o corpo gestor competente enviará à Direção Geral de Qualidade e Atenção ao Cidadão para avaliação o conteúdo do texto da Carta, o documento de melhorias necessárias e toda a documentação que se estimar conveniente. O envio da documentação será obrigatório para que se possa aferir o cumprimento aos critérios de qualidade estabelecidos.

Artigo 7º. Aprovação.

As Cartas de Serviço serão aprovadas por Acordo da Junta de Governo da cidade de Madri que conterà a proposta do titular ou titular das áreas governamentais competentes para a prestação dos serviços objeto da carta.

Artigo 8º. Publicação e divulgação.

1. O Acordo da Junta de Governo da cidade de Madrid no qual a Carta de Serviços for aprovada será publicado no "Diário Oficial da cidade de Madri". (MADRI, DECRETO DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2015, TRADUÇÃO NOSSA).

Dessa maneira, o normativo chega a entrar no "COMO" fazer, não se restringindo somente ao "O QUE" fazer.

Entretanto, apesar de toda a sistemática implantada pela cidade de Madri, os órgãos não são obrigados a elaborar e divulgar Cartas de Serviços. Como exceção a essa regra, um órgão pode ser convocado para elaborar a sua Carta de Serviços por determinação da Secretaria de Fazenda e Administração Pública. Essa convocação pode acontecer caso um órgão seja responsável por serviços de grande impacto para cidade.

Em sendo assim, os órgãos da cidade de Madri não são obrigados, salvo convocação, a elaborar suas Cartas de Serviços. Por outro lado, são proibidos de o fazerem sem a autorização do órgão gestor do modelo. Lembra-se que para o Governo de Madri elaborar e divulgar uma Carta de Serviços é igual a assumir compromissos públicos.

Precisa-se esclarecer que quando um órgão é convocado ou solicita autorização para elaborar uma Carta de Serviços isso significa aderir ao Sistema de Qualidade de Madrid de forma obrigatória. Ou seja, como em Madri o resultado da Carta de Serviços é o produto final de uma transformação organizacional, a convocação ou decisão de elaborar uma Carta está associada a essa prévia transformação.

Por tudo exposto, conclui-se que o normativo está em perfeito alinhamento com o modelo metodológico proposto para gestão das Cartas de Serviços. Logo, o normativo colabora para a efetividade do modelo como um todo.

A Figura 14 traz uma síntese do relacionamento do Decreto com a metodologia.

Figura 14: Suporte normativo para implantação do modelo da cidade de Madri.



Fonte: criado pelo autor.

4.3.2 SUPORTE NORMATIVO PARA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DO GESPÚBLICA

No caso do modelo do GESPÚBLICA, o normativo que regulamentou o uso das Cartas de Serviços foi o Decreto N° 6.932/2009. Diferente da cidade de Madri, o normativo brasileiro tornou obrigatório a elaboração e divulgação das Cartas de Serviços para todos os órgãos do Poder Executivo Federal.

Apesar dessa obrigatoriedade, o Decreto não regulamentou um modelo de gestão de Carta de Serviços igual ao normativo da cidade de Madri. O Decreto em questão tratou de várias temáticas e de seus 20 artigos apenas 3 podem ser relacionados à Carta de Serviços. Sendo eles os artigos 11, 12 e 13.

O artigo 11 se restringiu a trazer o conteúdo mínimo que as Cartas de Serviços deveriam conter, mas não faz menção de como esses conteúdos deveriam ser elaborados ou aprovados.

Art. 11. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços à sociedade, direta ou indiretamente, deverão elaborar e divulgar Carta de Serviços ao Cidadão, no âmbito de sua esfera de competência. (BRASIL, DECRETO N° 6.932, 2009).

Constatou-se também que, diferente do normativo da cidade de Madri, não existe a obrigatoriedade de incluir os indicadores dos compromissos nos textos das Cartas.

Já o artigo 12, versa sobre a obrigatoriedade da avaliação. De toda forma, o Decreto não fazia vinculação a utilização de nenhuma metodologia de avaliação.

Recorda-se que o GESPÚBLICA disponibilizava um guia metodológico e uma ferramenta informatizada para realização de pesquisas de satisfação.

Art. 12. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços e utilizar os resultados como subsídio relevante 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 na Carta de Serviços ao Cidadão.

Por último, o Artigo 13 responsabilizou o GESPÚBLICA por colocar à disposição dos órgãos a metodologia apropriada para elaboração das Cartas de Serviços. Toda via, o Decreto deixou a utilização da metodologia como opcional.

Art. 13. O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto no 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, colocará à disposição dos **órgãos e entidades do Poder Executivo Federal interessados**, gratuitamente, metodologia para elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e instrumento padrão de pesquisa de satisfação. (BRASIL, DECRETO N° 6.932, 2009).

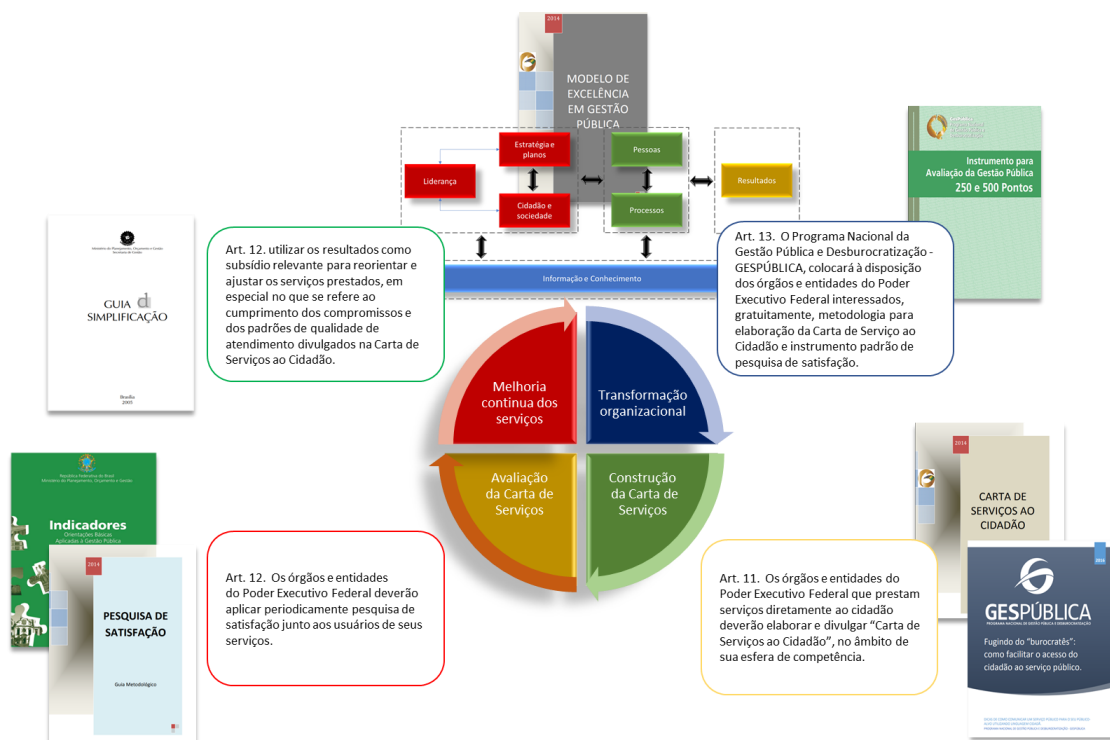
Essa “liberdade” normativa se apresenta como uma grande incoerência. Ao passo que o normativo instituiu de forma obrigatória a Carta de Serviços, ele deixou como opcional a utilização da metodologia necessária para a sua correta implantação pelos órgãos públicos do Poder Executivo Federal. Menciona-se que a adesão ao Programa GESPÚBLICA também era opcional.

Art. 5º A participação dos órgãos e entidades da administração pública no GESPÚBLICA dar-se-á mediante adesão ou convocação. (BRASIL, DECRETO, Nº 5.378, 2005).

Afinal, para que a norma produzisse os efeitos esperados, ela necessariamente deveria ser interpretada dentro do contexto do GESPÚBLICA e do guia metodológico da Carta de Serviços. Juntos, eles fechariam as lacunas do “COMO FAZER” que não estavam expressos na norma.

A Figura 15 traz uma síntese dos dispositivos do Decreto relacionados à Carta de Serviços e as metodologias integrantes do GESPÚBLICA que deveriam ser utilizadas para que os mesmos fossem efetivos na prática.

Figura 15: Decreto Nº 6.932/2009 x GESPÚBLICA.



Fonte: criado pelo autor.

Diante desse caráter opcional de adesão ao GESPÚBLICA e da utilização da metodologia para elaboração das Cartas de Serviços, o Decreto abriu margem para a criação de dois entendimentos completamente diferentes.

Ou seja, os órgãos que aderissem ao GESPÚBLICA e utilizassem o guia metodológico entenderiam que a implantação de uma Carta de Serviço se constituía em implantar um modelo de gestão. Já os que não, teriam uma forte tendência de simplesmente redigirem documentos para se adequarem aos dispositivos trazidos pela norma.

Não seria isso um problema se a norma trouxesse uma densidade normativa suficiente, o que não foi o caso. O normativo restringiu o conceito de Carta de Serviços como um documento informativo e não como um sistema ou um modelo de qualidade a ser implantado.

Art. 11 § 1º A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo 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. (BRASIL, DECRETO Nº 6.932, 2009).

Por essa razão, essa duplicidade de entendimento poderia levar a produção de dois tipos completamente diferentes de Cartas de Serviços. Umas como o produto final da participação social e da melhoria dos serviços públicos por meio da implantação de diversas práticas de gestão e outras como um mero produto de uma compilação interna de informações que não refletiriam melhoria alguma.

Posta essa crítica, passa-se para outra. O Decreto também é omissivo ou pelo menos confuso em estabelecer um órgão central pela gestão das Cartas de Serviços.

Pela interpretação isolada do Decreto, cada órgão ficou com a responsabilidade de implantar a sua Carta de Serviços e seu sistema de avaliação, podendo ou não solicitar apoio ao GESPÚBLICA.

Apesar do Decreto atribuir poderes ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para implantar dispositivos de acompanhamento, avaliação e incentivo, essa atribuição era opcional e não mandatária.

Art. 15. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **poderá dispor** sobre a implementação do disposto neste

Decreto, inclusive sobre mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo. (BRASIL, DECRETO N° 6.932, 2009).

Dentro dessa atribuição, o Ministério chegou a editar a Instrução Normativa SEGES/MP n° 1 de 06/01/2010 que teve por objetivo orientar os órgãos do Poder Executivo Federal sobre a elaboração e avaliação das Cartas de Serviços.

Entretanto, a Instrução faz apenas uma repetição dos dispositivos do Decreto e apesar de mencionar em seu artigo 8° o referencial metodológico do GESPÚBLICA, não existia vinculação expressa a sua utilização.

A responsabilidade em fiscalizar os dispositivos do Decreto, que entre outros temas abordou o da Carta de Serviços, foi atribuída a CGU. De toda forma, não se pode confundir a função de controle e fiscalização da CGU com a função de implantação e gestão das Cartas de Serviços.

Art. 17. Cabe à Controladoria-Geral da União e aos órgãos integrantes do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal zelar pelo cumprimento do disposto neste Decreto, bem como adotar as providências para a responsabilização dos dirigentes e dos servidores que praticarem atos em desacordo com as disposições aqui estabelecidas. (BRASIL, DECRETO N° 6.932, 2009).

Uma problemática que se pode levantar é sobre o escopo de atuação dos Órgãos de Controle que são balizados pelo princípio da legalidade. Tendo isso em vista, já que a adesão ao GESPÚBLICA e ao Guia Metodológico para implantação das Cartas de Serviços ficaram como opcionais, a falta de suas utilizações não poderiam ser alvo de controle.

Logo, a fiscalização estaria restrita à verificação da disponibilização dos documentos intitulados como Cartas de Serviços pelos órgãos e se seus conteúdos estavam de acordo com a norma.

Ou seja, uma fiscalização normativa e não uma fiscalização qualitativa de como esses conteúdos foram gerados, se os mesmos refletem os anseios da sociedade e principalmente se são frutos das melhorias de gestão que a metodologia buscava produzir.

Somado a isso, os Órgãos de Controle ficaram restritos a adotar providências apenas contra os gestores que não publicassem qualquer tipo de documento contendo as informações minimamente

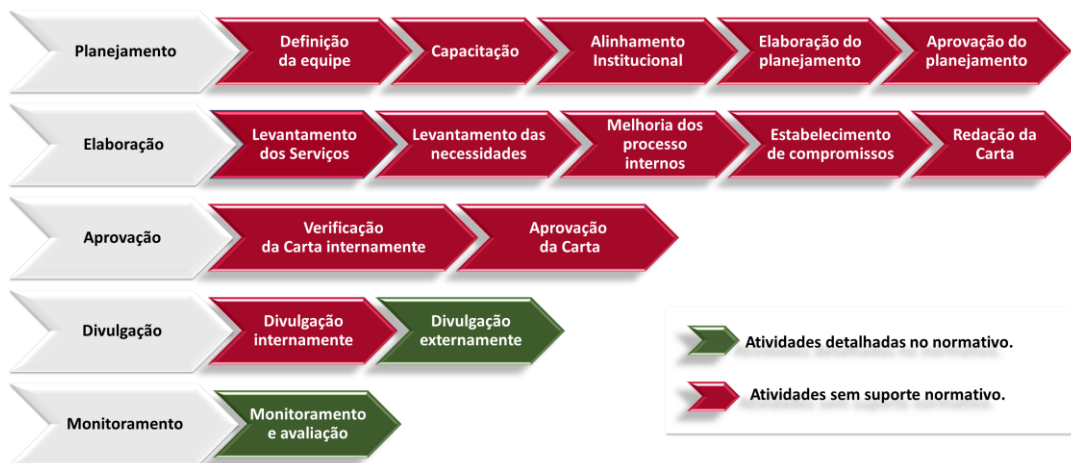
enumeradas como obrigatórias pela norma, indiferentemente de “COMO” elas foram geradas.

Em síntese, o Decreto se limitou a determinar a divulgação das Cartas de Serviços, deixando como opcional a utilização da metodologia para a sua correta elaboração e gestão. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Decreto N° 6.932/2009 não contribuiu para a implantação do modelo de gestão elaborado pelo GESPÚBLICA, pelo simples fato dele ter ficado como opcional.

| Quadro 21: Metodologia x Decreto N° 6.932/2009 | |
|--|-----------------------|
| Fases metodológicas | Decreto N° 6.932/2009 |
| Fase de Planejamento | Sem suporte normativo |
| Fase de Elaboração | Sem suporte normativo |
| Fase de Aprovação | Sem suporte normativo |
| Fase de Divulgação | Artigo 11 |
| Fase de Monitoramento | Artigo 12 |

Fonte: criado pelo autor.

Figura 16: Suporte normativo para implantação do modelo do GESPÚBLICA.



Fonte: criado pelo autor.

Em 2016, com a instituição da Plataforma de Cidadania Digital por meio do Decreto N° 8.936/2016, algumas alterações sobre a utilização das Cartas de Serviços foram implementadas.

O Decreto N° 8.936/2016, trouxe três inovações. A primeira, foi a ampliação da obrigatoriedade da utilização das Cartas para os órgãos e entidades que prestassem serviços indiretamente. A segunda, foi a alteração sobre as formas de divulgação das Cartas que passaram a ser cadastradas e disponibilizadas no portal de serviços do Governo Federal. A última, foi sobre a padronização da avaliação dos serviços públicos por meio da utilização obrigatória da ferramenta de avaliação integrante da Plataforma de Cidadania Digital.

Mesmo diante das alterações ocorridas em 2016, manteve-se a dinâmica de descentralização. Assim, cada órgão deveria cadastrar suas Cartas diretamente na plataforma de serviços e fazer uso do sistema de avaliação disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A soma dos fatores relatados demonstra que o normativo não favoreceu a implantação das Cartas em conformidade com a metodologia proposta. Na verdade, ele até de certa forma “blindava” os órgãos que optassem por não a utilizar.

4.4 ANÁLISE DE RESULTADOS ALCANÇADOS POR CADA MODELO

4.4.1 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO MODELO DE MADRI

A Direção Geral de Qualidade de Madrid, órgão gestor do Sistema de Cartas de Serviços, publica anualmente uma avaliação global do Sistema. Essa avaliação é sistematicamente realizada desde o ano de 2008.

O relatório de avaliação global do Sistema mais recente, que seria do ano de 2021, ainda estava em fase de consolidação a época da coleta dos dados. Por essa razão, analisou-se o relatório²⁶ de 2020.

Segundo esse relatório, o Sistema de Cartas de Serviços de Madri é composto por 69 Cartas que firmam com a sociedade 700

²⁶ Disponível em:

https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/05_SG_CartasServicios/InformesEvaluacion/Ficheros/Informe_Anual_Sistema_2020.pdf

compromissos de qualidade que são acompanhados por 1412 indicadores.

Menciona-se que as Cartas abrangem compromissos para serviços divisíveis e indivisíveis. A título de exemplo de serviços indivisíveis cita-se a Carta de Qualidade do ar e a Carta de parques e espaços públicos. Já para serviços divisíveis, cita-se a Carta de transporte público e a Carta de serviços sociais.

Das 69 Cartas em vigência no ano de 2020, 65 já possuem selo de certificação externa UNE 93200/2008, duas estão em processo de certificação e duas estão aguardando a vigência de 12 meses, pré-requisito, para serem certificadas.

Essa certificação externa das Cartas garante que elas foram elaboradas seguindo todos os rigores metodológicos, que a mensuração dos indicadores são confiáveis, além de comprovar em loco, a qualidade dos serviços prestados.

Para além disso, a certificação também garante que todas as Cartas utilizam a linguagem simples, estejam em formato padronizado e que estejam de acordo com o normativo em vigência.

Menciona-se também que o órgão gestor do Sistema também possui a certificação GCS 2014/0001 que atesta a qualidade dos processos de gestão relacionados ao Sistema de Cartas de Serviços.

Sobre o desempenho global do Sistema, o relatório informa que a média de cumprimento dos compromissos foi de 82,76% em 2018, 81,06% em 2019 e 76% em 2020.

A meta estipulada para o Sistema em 2020 era de 90% e não foi alcançada devido a pandemia, uma vez que os compromissos das Cartas foram estipulados dentro de condições normais e sem adversidades.

O relatório também informa que são realizadas em médias 150 melhorias por ano. No ano de 2020 foram implementadas 154 melhorias. As melhorias geralmente são implantadas com vistas a elevar os compromissos de qualidade firmados com a sociedade ou para manutenção de compromissos que tenham avaliação abaixo das metas estabelecidas.

Finalmente, constatou-se que todas as informações relacionadas ao monitoramento e avaliação do Sistema de Cartas de Serviços²⁷ estão disponíveis no site oficial do governo da cidade de Madri que possibilita a navegação por área de atuação do governo, por Carta, por serviço, por compromisso e por indicador. A série histórica de cada indicador também está disponível para consulta.

O portal também disponibiliza três versões de Cartas de Serviços: uma versão integral, uma em formato resumido e uma em formato de vídeo. Somado a isso, existe também ampla explicação para o cidadão sobre o que são as Cartas de Serviços e suas finalidades, bem como a disponibilização de um vídeo institucional sobre o Sistema²⁸ e um tutorial interativo²⁹ onde o cidadão pode aprender de forma dinâmica sobre o modelo de qualidade da cidade.

Figura 17: Tutorial interativo para o cidadão sobre o Sistema de Carta de Serviços.



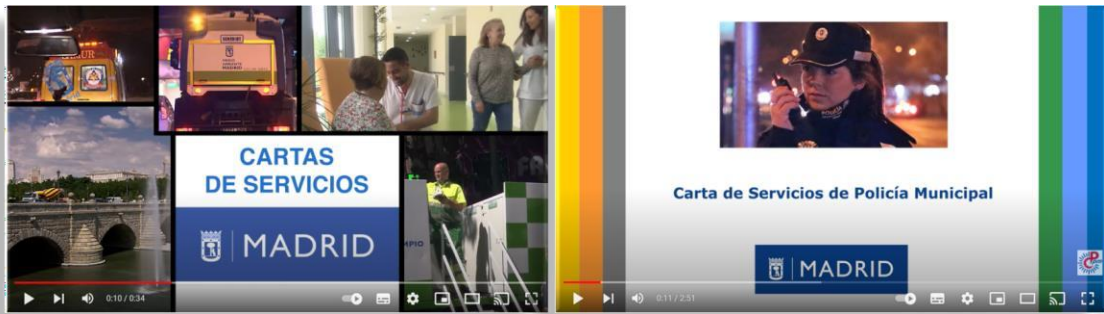
Fonte: Portal da cidade de Madri. 2022.

²⁷ Disponível em: https://www-s.madrid.es/SBAE_263_SF_CS_Internet/inicioCS.do

²⁸ https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/CARTAS%20SERVICIOS/SistemaCartasServicio/InfoGeneral/V%C3%ADdeos/00_CARTAS%2070%20M%2060F.mp4

²⁹ Disponível em: <https://madrid.es/go/CartasServicio>

Figura 18: Vídeos informativos para o cidadão sobre as Cartas de Serviços.



Fonte: Portal da cidade de Madri. 2022.

Figura 19: Exemplo de Carta de Serviços da cidade de Madri.

2021

Carta de Servicios
Centros de Apoyo a las Familias (CAF)

Fecha de aprobación: 23 de enero de 2014
 Fecha de certificación: 1 de febrero de 2021
 Fecha de última evaluación: 22 de marzo de 2021

**Data de aprovação.
Data de certificação.
Data da última avaliação.**

Selo de certificação externa.

Certificação de linguagem simples.

Este documento cumple las recomendaciones de Comunicación Clara del Ayuntamiento de Madrid. Puede conocer el proyecto y enviar sus sugerencias a través de www.madrid.es/comunicacionclara

MADRID

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. Presentación..... | 1 |
| 2. Servicios prestados..... | 3 |
| 3. Compromisos de calidad..... | 7 |
| Medidas de subsanación..... | 9 |
| Seguimiento y evaluación..... | 9 |
| 4. Derechos y responsabilidades..... | 9 |
| 5. Participación ciudadana..... | 11 |
| 6. Gestiones y trámites..... | 13 |
| 7. Datos de carácter general..... | 13 |
| Órgano directivo y unidades prestadoras del servicio. Datos de contacto..... | 13 |
| Otros datos de interés..... | 14 |
| 8. Normativa..... | 14 |

MADRID

2. Servicios prestados

Información a las familias y profesionales

- Recepcionar la petición de manera presencial, telefónica o telemática.
- Responder en función de la petición:
 - Informar sobre el CAF u otros recursos.
 - Citar en un servicio del CAF.

Orientación social

- Evaluar la situación y necesidades familiares.
- Informar de los recursos adecuados.
- Derivar interna y/o externamente a programas o recursos adecuados.
- Llevar a cabo la atención social necesaria.
- Coordinar, si procede, con otros recursos complementarios.

Asesoramiento jurídico en materia de familia

- Evaluar la consulta jurídica.
- Informar de los pasos a seguir según el asunto legal.
- Informar y orientar desde un punto de vista legal, en asuntos relacionados con la familia (disolución del régimen económico matrimonial, herencias, filiación, divorcio/separación de pareja...).
- Informar sobre recursos externos que puedan facilitar la representación y defensa de los intereses de las personas usuarias ante los tribunales u órgano administrativo competente.
- Derivar, si procede, a otros servicios del CAF y orientar a profesionales para la

3. Compromisos de calidad

Compromiso 1
Atendemos a las familias con un trato adecuado. El objetivo es que la valoración del trato recibido sea igual o superior a 9 en una escala de 0 a 10.

Indicador 1.1. Valoración del trato recibido.

Compromiso 2
Atendemos a las familias de modo personalizado y profesional. El objetivo es que la valoración del apoyo recibido y de la respuesta ofrecida sea igual o superior a 9 en una escala de 0 a 10.

Indicador 2.1. Valoración del apoyo profesional recibido.

Indicador 2.2. Valoración de la adecuación de la respuesta ofrecida a sus necesidades.

Compromiso 3
Iniciamos el proceso de atención con las familias, adaptándonos a las posibilidades horarias de las mismas, de manera que el 80% sean atendidas en un plazo igual o inferior a 20 días naturales y en no más de 30 días naturales. El objetivo es que el 85% de las familias califiquen el tiempo de espera transcurrido entre el primer contacto con el CAF y la primera cita entre muy breve, breve y adecuado.

Fonte: Portal do Governo da cidade de Madri, 2022.

Figura 20: Sistema de acompanhamento do cumprimento dos compromissos das Cartas de Serviços disponível para o cidadão.

Sistema de Cartas de Serviços

Você está em: [Home](#) Acesso às Cartas de

Cartas de serviço

As **Cartas de Serviços**, como instrun quais a Câmara Municipal de Madrid comprometendo-se a prestar-lhes de expectativas dos cidadãos e a exigência

Lista de Cartas

- 01.- SAMUR - Proteção Civil
- 02.- Telefone 010 Linha Madrid
- 03.- Sugestões e Reclamações Fiscais - I
- 04.- Madrid Saúde Sugestões e Reclamaç
- 05.- Bombeiros
- 06.- Promoção do Associacionismo. REVC
- 07.- Serviços Desportivos
- 08.- Atenção da Polícia Municipal às Mulh
- 09.- Aulas e Escolas de Esportes
- 10.- Competições Esportivas
- 11.- Medicina Esportiva e Psicomotricidad
- 12.- Atenção Integral ao Contribuinte
- 13.- Instituto de Dependências
- 14.- Atendimento e Informação Turística (
- 15.- Gabinetes de Atendimento ao Cidadã
- 16.- Agentes de Mobilidade
- 17.- Gabinete Municipal de Informação ao
- 18.- Polícia Municipal de Madrid
- 19.- Serviço de Teleatendimento Domicilia
- 20.- Cadastro de Habitantes
- 21.- Informações Estatísticas
- 22.- Agência de Empleo

Sistema de Cart

Você está em: [Home](#) Acesso

Cartas de Serviço:

As **Áreas de Ação** são competências que lhe são suas **Cartas de Atendime**

Você pode obter mais info

Lista de Áreas de Ação

01. Coesão Social e Serviço
02. Cultura
03. Esporte
04. Desenvolvimento Econô
05. Empleo
06. Espaços Públicos Aberto
07. Meio Ambiente
08. Mobilidade e Transporte
09. Relação com a Cidadan
10. Saúde
11. Segurança e Emergênci
12. Turismo
13. Urbanismo
14. Habitação
15. Administração Municipal

Sistema de Cartas de Serviços

Você está em: [Home](#) Compromissos

compromissos

Os **compromissos** assumidos pela Câmara Municipal de Madri compromete a prestar os serviços têm **indicadores** cuja me periodicamente o seu grau de cumprimento.

Filtrar por Carta de Serviços:

[Consultar](#)

Carta de Serviços: 01.- SAMUR - Proteção Civil

Compromissos:

- 01.- Garantimos que a sobrevida de 7 dias de pacientes muito (80%, a avaliação das pessoas atendidas é superior a 8,8 pontos processadas em relação ao número de serviços prestados é infe pacientes que sofreram politraumatismo grave é superior a 88%, pacientes que sofreram parada cardíaca é superior a 18% e a sa maior que 7,5 de 10.
- 02.- Conseguimos que o tempo médio global de resposta do Se para o SAMUR-PC até a chegada ao local, seja inferior a 10 min 17 minutos em pelo menos 95% dos casos e menos de 20 minut circunstâncias excepcionais e justificadas, que serão convenienti ultrapassem o prazo mencionado, será feito um relatório exaustiv uma justificativa adequada.
- 03.- Asseguramos a qualidade do atendimento no local de atua profissional médico em pelo menos 96% dos atendimentos a pac profissional de enfermagem em pelo menos, 75% dos atendimen com politraumatismo grave.
- 04.- Realizamos a avaliação de desempenho in loco dos três gr médica, equipe de enfermagem e equipe técnica em emergência qualidade do atendimento de tal forma que pelo menos 80% dos bom (*). (*) O desempenho é medido de acordo com uma escala mediana das pontuações de qualidade obtidas, em qualquer cas

Sistema de Cartas de Serviços

Você está em: [Home](#) Indicador

Indicador: Percentual de sobrevida sem sequelas neurológicas em parada cardíaca. SAMUR-PC.

Unidade de medida: proporcão

| Compromiso de valor | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------|-------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Compromiso de valor | 9 | 9 | 11,50 | 9 | 10 | 12 | 12 | 12 | 14 | 14 | 16 | 18 | 18 | 18 |
| Valor de Madri | 11,20 | 12,42 | 9 | 17 | 18,10 | 17 | 18,15 | 19,27 | 18,85 | 24,34 | 17,92 | 25,45 | 15,49 | |

Sistema de Carta de Serviço

Permite o acesso às Cartas de Serviços, aos seus compromissos e a representação gráfica dos indicadores com os quais se mede o seu grau de cumprimento.

- > Cartas de serviço
- > Cartas de Serviços por Áreas de Ação
- > compromissos

Resultados do Indicador do Cartão

Permite obter informação sobre os resultados dos indicadores Gráficos, gráfica e numericamente, podendo seleccionar um ou vários anos.

- > Evolução anual
- > Comparação ano a ano

Serviços de utilidade pública

Glossário

Informar

Fonte: Sistema de Carta de Serviços da cidade de Madri, 2022.

A título de exemplificação foram consolidados alguns compromissos de qualidade e de seus respectivos indicadores extraídos da plataforma de monitoramento do Sistema de Cartas de Serviços da cidade de Madri.

A Carta de Serviços de Transporte Público possui 10 compromissos que são mensurados por 14 indicadores. Em 2020, 92,86% dos indicadores alcançaram as metas definidas.

| Quadro 22: Exemplos de compromissos da Carta de Serviços de Transporte Público. | |
|--|---|
| Compromissos | Indicadores |
| Garantimos que todos os ônibus são acessíveis, com sistemas de acesso a rampas. Se devido a qualquer incidente relacionado ao funcionamento das rampas um cidadão for impedido de embarcar, a equipe de condução informará o interessado do tempo de espera até o próximo ônibus. Se isso for maior que 15 minutos, forneceremos a você um meio alternativo de transporte dentro da rota da linha. | Indicador: Avaliação da acessibilidade dos ônibus. Meta: igual ou superior a 7,5 numa escala de 0 a 10. Indicador: Avarias relacionadas à operação de rampas por milhão de quilômetros percorridos mensalmente. Meta: inferior a 25 por milhão de quilômetros percorridos. |
| Garantimos que 85% das viagens sejam regulares, ou seja, que cumpram o cronograma publicado nas paradas, com variação inferior a 20%. | Indicador: Percentual de viagens regulares. Meta: igual ou superior a 85%. |
| Garantimos que em mais de 90% das viagens de horário de pico de cada linha, as condições de conforto são atendidas. Essas | Indicador: Percentual de viagens que atendem às condições de conforto estabelecidas. |

| | |
|--|--|
| <p>condições de conforto, em relação à ocupação, foram estabelecidas em uma densidade de viajantes em pé com menos de 3,75 viajantes/m².</p> | <p>Meta: igual ou superior a 90%.</p> <p>Indicador: Avaliação do nível de ocupação dosônibus.</p> <p>Meta: igual ou superior a 7 em escala de 0 a 10.</p> |
| <p>Todos os ônibus são limpos por fora e aspirados por dentro diariamente. Fazemos uma limpeza profunda a cada 45 dias no máximo.</p> | <p>Indicador: Média anual em dias de limpeza profunda dos ônibus.</p> <p>Meta: 45.</p> <p>Indicador: Avaliação da limpeza dos ônibus. Meta: igual ou superior a 7 em escala de 0 a 10.</p> |
| <p>Garantimos uma frota mais sustentável, aumentando o percentual de veículos elétricos comprados em comparação com outros combustíveis. A meta é comprar 50 unidades por ano, até 2023.</p> | <p>Indicador: Número de veículos elétricos adquiridos.</p> <p>Meta: 50.</p> |
| <p>Garantimos uma equipe que fornece o serviço comum tratamento amigável.</p> | <p>Indicador: Avaliação da simpatia da equipe de condução. O objetivo é que a classificação dada pelos usuários à simpatia da equipe de condução seja igual ou superior a 7,5 em uma escala de 0 a 10.</p> |

Fonte: Portal do Governo da cidade de Madri, 2022.

A Carta de Serviços de Atenção Primária Familiar possui 10 compromissos que são mensurados por 17 indicadores. A média histórica é de 78% de cumprimento dos compromissos, mas em 2020 ocorreu uma queda significativa para 53,4% devido a pandemia.

| Quadro 23: Exemplos de compromissos da Carta de Atenção Familiar Primária. | |
|--|-------------|
| Compromissos | Indicadores |

| | |
|--|---|
| Garantimos o atendimento das situações tipificadas como urgentes no mesmo dia. | Indicador: Percentual de situações urgentes atendidas no mesmo dia. Meta: 100%. |
| Realizamos um atendimento técnico personalizado, garantindo privacidade e confidencialidade. | Indicador: Avaliação da atenção personalizada do trabalhador ou assistente social nos Centros de Assistência Social. O objetivo é que a valorização da atenção personalizada seja igual ou superior a 8 numa escala de 0 a 10. |
| Teremos um Centro de Assistência Social para cada 100 mil habitantes e uma assistente social para cada 6.000 habitantes. | Indicador: Centros de Assistência Social por 100.000 habitantes. Meta: 1. Indicador: Assistentes sociais por 6.000 habitantes. Meta: 1. |
| Facilitamos que a primeira entrevista com um trabalhador ocorra no prazo de 8 dias úteis a partir da data de solicitação para a consulta, em 80% dos casos. No restante, será feito dentro de 10 dias úteis. | Indicador: Percentual das primeiras entrevistas realizadas em centros de assistência social no prazo máximo de 8 dias úteis. Meta: 80%. Percentual das primeiras entrevistas realizadas em até 10 dias úteis. Meta: menor que 20%. |

Fonte: Portal do Governo da cidade de Madri, 2022.

A Carta de Serviços dos serviços digitais disponíveis no portal do Governo possui oito compromissos que são mensurados por 16 indicadores. A média histórica é de 88% de cumprimento dos compromissos, chegando a 100% em 2020.

| Quadro 24: Exemplos de compromissos da Carta do Portal do Governo da Cidade de Madri. | |
|---|--|
| Compromissos | Indicadores |
| Oferecemos um serviço eficaz e de qualidade, de modo que o percentual de usuários satisfeitos ou muito satisfeitos com os serviços seja igual ou superior a 80% e que o percentual de insatisfação não seja superior a 10%. | Indicador: Percentual de satisfação com as informações dos portais da Cidade de Madrid. Meta: >=80%. Indicador: Percentual de satisfação com os serviços digitais. Meta: >=80%. |

| | |
|--|--|
| <p>Fornecemos um sistema de navegação e conteúdo informativo acessível para todos os cidadãos, independentemente das limitações por incapacidade, idade avançada ou outras causas, de modo que anualmente o cumprimento do nível AA (duplo-A) nas Diretrizes de Acessibilidade seja credenciado através da auditoria de revisão correspondente e que a cada 3 anos a certificação seja renovada.</p> | <p>Indicador: Possuir Certificação válida em acessibilidade de TIC de acordo com a Norma de UNE139803.</p> |
| <p>Oferecemos a máxima disponibilidade da plataforma para permitir a interação dos usuários em todos os momentos, garantindo um nível de disponibilidade de serviço de 98%.</p> | <p>Indicador: Percentual do tempo em que a plataforma que suporta os portais web da Prefeitura de Madri está operacional.</p> <p>Meta: 98%</p> |
| <p>Incrementar as visitas ao portal da transparência e os downloads de conjuntos de dados do portal de dados abertos.</p> | <p>Indicador: Aumento do percentual de visitas ao portal da transparência da Câmara Municipal de Madri.</p> <p>Meta: aumentar em 10%.</p> <p>Indicador: Aumento do percentual de downloads de conjuntos de dados a partir do portal de dados abertos.</p> <p>Meta: aumentar em 10%.</p> <p>Indicador: Aumento do número de conjuntos de dados de alto valor disponíveis no Portal de Dados Abertos</p> <p>Meta: 5 novos conjuntos por ano.</p> |
| <p>Comunicamos, com no mínimo 24 horas de antecedência, os incidentes de manutenção que implicam a inoperância dos portais web de Madri.</p> | <p>Percentual de incidentes de manutenção, comunicados com 24 horas de antecedência, que implicam inoperância dos portais web.</p> <p>Meta: 100%.</p> |

Fonte: Portal do Governo da cidade de Madri, 2022.

Soma-se aos exemplos já citados, na intenção de demonstrar a amplitude das Cartas de Serviços da cidade de Madri, outros exemplos de compromissos.

Pode-se observar também que existem Cartas de Serviços para diversas áreas que afetam diretamente a qualidade de vida do cidadão da cidade de Madri.

| Quadro 25: Compilação de compromissos extraídos de Cartas de Serviços da cidade de Madri. | |
|--|--|
| Carta de Serviços | Exemplos de Compromissos |
| Polícia Municipal | Realizamos o acompanhamento mensal de todos os casos ativos de violência doméstica, atribuindo um policial de referência a cada uma das vítimas, que fará sua proteção. |
| Rede de Bibliotecas Públicas Municipais | Garantimos pelo menos: 75 lugares de leitura em cada biblioteca com área inferior a 500 m ² ; 90 lugares de leitura nas bibliotecas com área entre 501m ² e 750m ² e 115 lugares de leitura nas bibliotecas de mais de 751m ² . |
| Árvores Urbanas | Lidamos com incidentes urgentes relacionados com a queda de ramos ou árvores na via pública que dificultem a utilização dos serviços ou representem um perigo para os cidadãos. Os bombeiros chegam em um tempo médio inferior a 10 minutos desde o recebimento da chamada no serviço até a chegada ao local. Se necessário, o serviço de limpeza urgente (SELUR) atende em um tempo médio de 15 minutos e nunca mais de 20 minutos. |
| Gestão da Água | Controlamos o possível impacto que a água tratada pode ter no Rio Manzanares, de acordo com as normas vigentes, analisando pelo menos 900 amostras por ano. |
| Prevenção e Controle de Pragas na Cidade de Madrid | Promovemos pelo menos duas ações ambientais especiais de prevenção de pragas por ano para conseguir ambientes urbanos livres de pragas. Comunicamos aos interessados todos os diagnósticos e relatórios da situação correspondente. |
| Parques e Jardins | Preservamos os elementos das áreas infantis e idosas, e os circuitos desportivos em adequado estado de conservação. Atendemos a pelo menos 80% dos critérios de qualidade estabelecidos pela equipe municipal responsável. |
| Coleta e Tratamento de Resíduos | Recolhemos o lixo doméstico "não reciclável" e "orgânico" todos os dias da semana e dos recicláveis pelo menos 4 dias por semana, para manter as condições sanitárias adequadas e facilitar a coleta seletiva de resíduos para todos os cidadãos. |
| Bombeiros | O tempo de resposta desde a recepção da chamada no serviço até à chegada ao local é inferior a 10 minutos em 75% dos casos, inferior a 15 minutos em 90%, e nunca superior a 20 minutos. |

| | |
|--------------------------------|---|
| Atenção e Informação Turística | Realizamos uma auditoria externa anual, garantindo pelo menos a certificação de quatro instalações com o Q de Qualidade Turística, Norma ISO 14.785:2015 para Postos de Turismo em quatro instalações: Posto de Turismo Plaza Mayor, Aeroporto T2 e T4 e Serviço Estrangeiro Serviço de Turismo (SATE). |
| Creches | Iniciamos a avaliação da situação familiar, uma vez recebida a comunicação dentro de 7 dias corridos em pelo menos 95% dos casos e em nenhum caso em mais de 15 dias corridos. |

Fonte: Sistema de Carta de Serviços da cidade de Madri, 2022.

Lembra-se que os exemplos citados fazem parte das Cartas de Serviços externas. Como já explorado, o modelo de Cartas de Serviços da cidade de Madri ainda possui as Cartas de Serviços internas e mistas. As Cartas de Serviços internas são utilizadas para que os órgãos pactuem compromissos de qualidade de seus serviços para outros órgãos ou para seus servidores.

Assim, a mesma sistemática de compromissos de qualidade é utilizada para garantir o bom funcionamento interno da máquina pública. Já as Cartas de Serviços mistas são utilizadas quando um órgão desempenha uma função de grande relevância mesmo sem prestar um serviço diretamente para o cidadão.

Cita-se como exemplo a Carta de Serviços do próprio modelo de gestão de Cartas de Serviços da cidade de Madri. O modelo entende que o papel de coordenação do Sistema de Cartas de Serviços, mesmo sendo uma atividade interna e de gestão, tem impacto direto sobre o cidadão. Afinal, é essa coordenação que garante a efetividade ou não do Sistema como um todo.

Por essa razão, o órgão gestor do Sistema assume perante a sociedade o compromisso de gerir o modelo de forma efetiva.

Para encerrar, faz-se importante mencionar que o Sistema de Carta de Serviços da cidade de Madri não se confunde com a sua Lei de Acesso à Informação, transparência ativa ou com sua iniciativa de Governo Digital.

Como já demonstrado, o modelo de Carta de Serviços da cidade de Madri é focado apenas nos serviços de maior impacto para a sociedade. Logo, nem todos os serviços são contemplados nas Cartas de Serviços.

Por essa razão, as Cartas de Serviços não foram eleitas como o instrumento para divulgação das informações sobre todos os serviços.

De toda forma, todos os órgãos são obrigados a divulgar as informações sobre seus serviços no portal oficial do governo em outro formato.

Sobre a iniciativa de Governo Digital, como demonstrado no Quadro 24, existe uma Carta de Serviços específica para o portal de Serviços Digitais. Ou seja, o próprio portal onde são ofertados os serviços é considerado um serviço.

Dessa maneira, todos os serviços e tramites digitais pertencem a uma única Carta de Serviços que possui seus compromissos e padrões de qualidades que avaliam o desempenho do portal como um todo. Logo, os serviços descritos nas Cartas não se confundem com os tramites disponíveis no portal. Na verdade, a Carta de Serviços e o portal “trabalham em sinergia”.

Caso um serviço possua algum tramite disponível no portal, isso é comunicado ao cidadão na própria Carta.

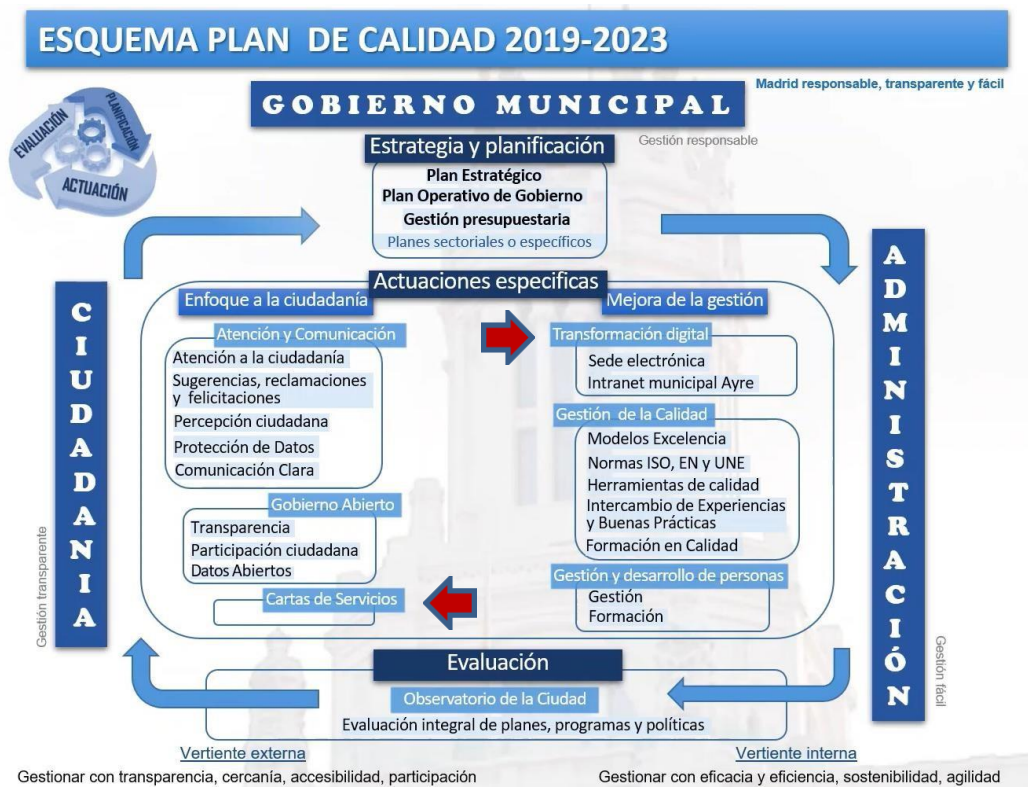
Figura 21: Seção de Gestão e Tramites das Cartas de Serviços.



Fonte: Portal do Governo da cidade de Madri, 2022.

Nesse sentido, o modelo de Carta de Serviços da cidade de Madri e a iniciativa de Governo Digital não se confundem. A Figura 22, ilustra o Plano de Qualidade da cidade Madri, onde é evidenciado a separação das iniciativas.

Figura 22: Sistema de Qualidade da cidade de Madri.



Fonte: Plano de Qualidade da Cidade de Madri³⁰

Após a análise de todas as evidências apresentadas, conclui-se que o modelo de gestão de Cartas de Serviços da cidade de Madri é efetivo e vem alcançando todos os seus objetivos. Os resultados alcançados sem dúvida foram frutos da soma de três fatores: de uma metodologia bem elaborada, de uma gestão centralizada que garantiu a qualidade do processo de implantação do modelo e de um normativo regulamentador que operacionalizou o modelo de forma adequada dentro da máquina pública.

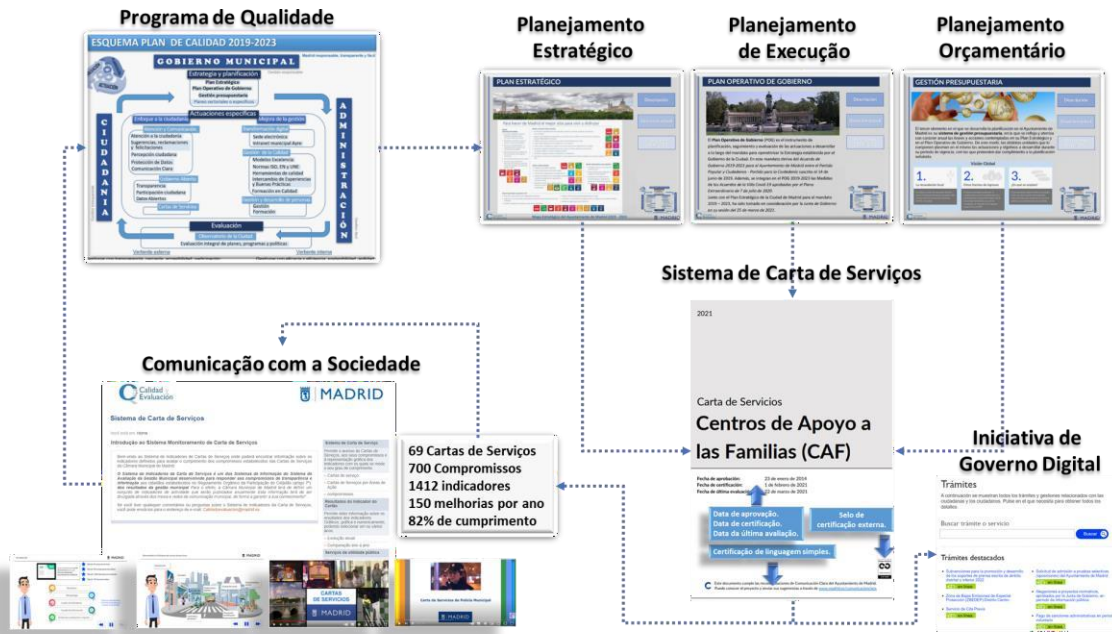
³⁰madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/Plan_de_Calidad_2019_2023/Ficheros/5%20Esquema.pdf

Quadro 26: Aferição dos resultados do modelo de gestão de Cartas de Serviços da cidade de Madri.

| Principais objetivos | Verificação prática |
|--|--|
| Servir como uma ferramenta para o alinhamento organizacional. | Os compromissos e indicadores das Cartas são integrados a lei orçamentária da cidade que por sua vez é integrada ao planejamento estratégico. O modelo da cidade de Madri alinha não só os órgãos, mas o governo como um todo. |
| Estabelecer padrões de qualidade adequados aos interesses da sociedade. | 700 compromissos de qualidade pactuados com a participação direta da sociedade |
| Adequar os processos organizacionais para o cumprimento dos compromissos pactuados. | Média de 80% de cumprimento dos compromissos pactuados. Média de 150 melhorias implantadas por ano. Atesto da qualidade dos serviços em loco por meio de auditoria externa. |
| Melhorar os padrões de qualidade dos serviços públicos prestados por meio de avaliação continuada. | 1412 indicadores multidimensionais estabelecidos e avaliados periodicamente. |
| Apoiar a transparência por meio da disponibilização de informações de qualidade para o cidadão. | As Cartas de Serviços disponibilizadas para o cidadão têm sua qualidade atestada triplamente: pelo órgão gestor dos serviços, pelo órgão gestor do Sistema e por certificação de auditoria externa. Disponibilização para o cidadão de tutorias e vídeos explicativos do funcionamento do Sistema de Cartas de Serviços. Disponibilização de um sistema para acompanhamento do cumprimento dos compromissos pactuados com o cidadão. |

Fonte: criado pelo autor.

Figura 23: Síntese do modelo de gestão de Cartas de Serviços da cidade de

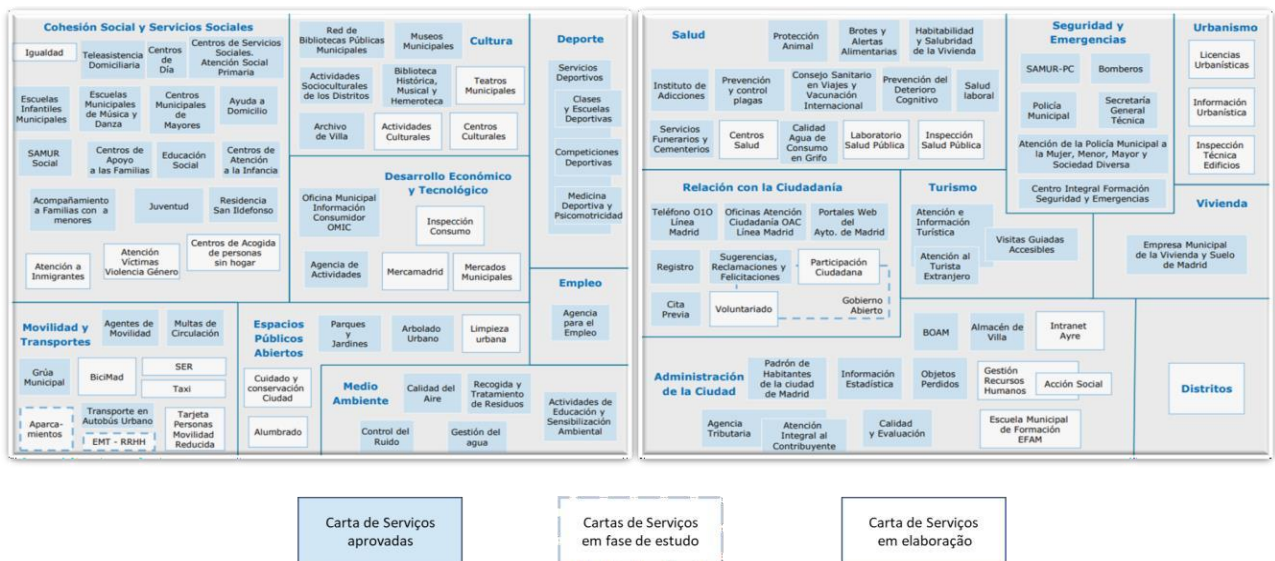


Madri.

Fonte: criado pelo autor.

Para além dos resultados já alcançados, o modelo continua em expansão e pretende nos próximos anos abranger todos os serviços pertencentes aos eixos estratégicos de atuação do governo.

Figura 24: Mapa de Cartas de Serviços da cidade de Madri por eixo estratégico.



Fonte: Sistema de Carta de Serviços da cidade de Madri, 2022.

4.4.2 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO MODELO DO GESPÚBLICA

Diferente do modelo centralizado implantado pela cidade de Madri, o Brasil implantou um modelo descentralizado. Dessa forma, na cidade de Madri os resultados aferidos são vinculados diretamente ao desempenho do modelo de forma global. Já pela dinâmica adotada no Brasil, onde cada órgão deveria implantar de forma isolada o modelo do GESPÚBLICA que era opcional, nunca existiu um órgão central gestor das Cartas de Serviços responsável por acompanhar e avaliar os resultados alcançados de forma unificada.

Como consequência disso, não foi encontrado nenhum relatório de avaliação de resultados gerado pelo Comitê Gestor do GESPÚBLICA. Entretanto, foi possível aferir os resultados alcançados, no que tange a utilização das Cartas de Serviços, por meio de diversas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Durante a existência do GESPÚBLICA, o TCU realizou a auditoria TC 011.303/2014-0³¹ no ano de 2014, a auditoria TC 017.368/2016-2³² no ano de 2016 e a auditoria TC 017.245/2017-6³³ no ano de 2017.

Na auditoria de 2014, o primeiro achado de grande relevância foi sobre a paralização do GESPÚBLICA de 2010 até 2014 devido a inexistência de nomeação e constituição do Comitê Gestor do Programa nesse período.

Dessa forma, verifica-se que a última atuação do Comitê Gestor do Gespública é de novembro/2010, evidenciando sua inoperância desde então, bem como do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública (TCU, TC 011.303/2014-0, 2014).

Foi constatado também a baixa taxa de adesão ao MEGP e aos seus instrumentos indutores para melhoria de qualidade da gestão pública pelos órgãos federais. A equipe de auditoria concluiu que o

³¹ <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/315435395/1130320140/inteiro-teor-315435452>

³² <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/fiscalizacoes/avaliacao-de-transparencia/>

³³ <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162D394CE0365D6>

modelo de livre adesão adotado pela então Secretaria de Gestão não se demonstrou eficaz.

Dos respondentes, 51,28% dos órgãos e entidades afirmaram que o MEGP não foi apresentado à sua organização 20,51% dos órgãos/entidades respondentes desconhecem o programa e 10,21% não consideram a adesão ao programa. Destaque-se que foram consultados os principais órgãos e entidades da administração federal (TCU, TC 011.303/2014-0, 2014).

O segundo achado foi relativo à interpretação do artigo 15 do Decreto Nº 6.932/2009 que atribuiu ao Ministério do Planejamento a responsabilidade de acompanhar, avaliar e incentivar a utilização das Cartas de Serviços.

Embora de fato o art. 15 do Decreto 6.932/2009 apresente em sua redação a palavra "poderá", é inegável a necessidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Segep, estabelecer mecanismos de acompanhamento avaliação e incentivo da Carta de Serviços ao Cidadão, pois sem isso a adoção desse instrumento resta comprometida. (TCU, TC 011.303/2014-0, 2014).

Em defesa, o Ministério do Planejamento afirmou que colocou à disposição os guias necessários para implantação das Cartas de Serviços e que a responsabilidade de fiscalização, segundo o Decreto, ficou por conta da CGU.

Sobre o presente achado de auditoria, a Segep manifesta sua discordância acerca da interpretação contida no relatório de auditoria acerca da expressão "poderá dispor" constante do artigo 15 do Decreto 6.932/2009. Aduz que haveria sobreposição com o artigo 17 do referido Decreto.

Art. 17. Cabe à Controladoria-Geral da União e aos órgãos integrantes do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal zelar pelo cumprimento do disposto neste Decreto, bem como adotar as providências para a responsabilização dos dirigentes e dos servidores que praticarem atos em desacordo com as disposições aqui estabelecidas. (TCU, TC 011.303/2014-0, 2014).

Ao ser questionada pelo TCU, a CGU respondeu que desde 2012 promovia fiscalizações e que em 2014, de 184 órgãos do Poder Executivo Federal, apenas 58 estavam em conformidade com o Decreto.

A CGU também alegou que sua atribuição é a de verificar a disponibilização ou não das Cartas pelos órgãos e se as mesmas estão de acordo com o normativo e não de fomentar ou coordenar a sua implantação.

Os debates sobre a divisão de responsabilidades quanto a Carta de Serviços é extensa durante o relatório. De toda forma, apenas pelo fato de existir tal discussão já demonstra uma fraqueza do normativo e seus efeitos negativos para a efetiva implantação do modelo de Cartas de Serviços.

Como entendimento final, o TCU (2014) afirmou que ocorreu uma “Interpretação equivocada por parte da Segep/MP do art. 15 do Decreto 6.932/2009” e que a mera disponibilização de Guias não é suficiente para estabelecer mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo a utilização da Carta de Serviços ao Cidadão. Vale ressaltar que o entendimento equivocado perdurou por cinco anos.

Verifica-se que a estratégia utilizada pela Segep tem sido a de disponibilizar referenciais, guias e modelos para a Administração Pública Federal. No entanto, apenas disponibilizar os referenciais não basta para uma efetiva indução à melhoria. Há que se ter controle sobre esses instrumentos. Perquirir se eles atendem às necessidades dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal, se as organizações públicas os estão utilizando em sua gestão, bem como receber a retroalimentação do sistema. (TCU, TC 011.303/2014-0, 2014).

Em 2016, o TCU realizou uma nova auditoria com o objetivo de avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos oficiais de órgãos, em nível federal, dos Poderes Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como de órgãos do Ministério Público da União e de empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal. A distribuição da amostragem está listada no Quadro 27.

| Quadro 27: Amostragem da Auditoria TCU – 2016. | |
|--|---|
| GRUPO | ÓRGÃOS E ENTIDADES |
| JUD (65 órgãos) | Supremo Tribunal Federal e os 4 Tribunais Superiores – Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Superior Tribunal Militar (STM); 5 Tribunais Regionais Federais; 27 Tribunais Regionais Eleitorais; 24 Tribunais Regionais do Trabalho, e três conselhos federais: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho da Justiça Federal (CJF) e Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). |
| LEG (3 órgãos) | Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União |
| MPU (5 órgãos) | Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). |

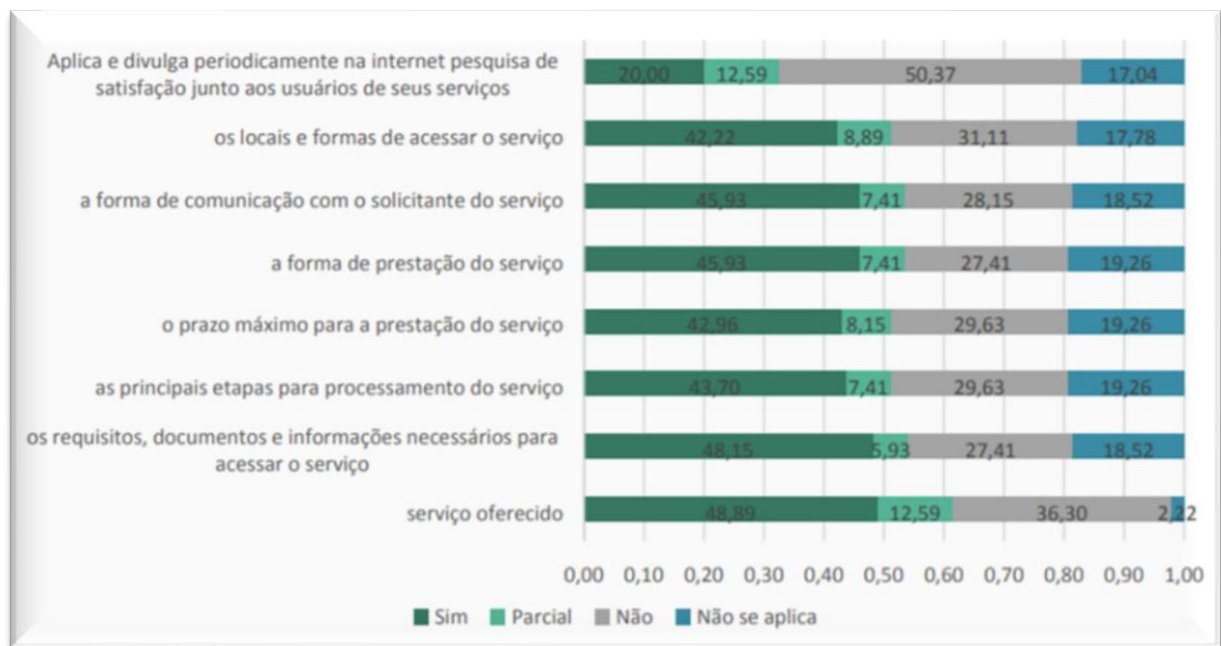
| | |
|--------------------------------------|--|
| EST (62 entes) | 15 Empresas e Sociedades de Economia Mista Dependentes do Tesouro Nacional e 47 Empresas e Sociedades de Economia Mista Não Dependentes do Tesouro Nacional. |
| TOTAL: 135 órgãos e entidades | |

Fonte: TC 017.368/2016-2, TCU, 2016.

A avaliação da Carta foi contemplada no item 83, “Consta Carta de Serviços ao Cidadão ou outra forma de divulgação dos serviços prestados pelo órgão/ entidade?”, que avaliou a disponibilidade das Cartas nos sítios oficiais dos órgãos e a aderência desse documento aos requisitos estabelecidos nos incisos do § 2º do Art. 11 do Decreto N° 6.932/2009.

A síntese dos resultados é demonstrada na Figura 24.

Figura 25: Resultado da análise das Cartas de Serviços TCU – 2016.



Fonte: TC 017.368/2016-2, TCU, 2016.

As conclusões da auditoria são listadas a seguir:

- a) constatou-se que 48,89% das organizações avaliadas não disponibilizam a Carta de Serviços nos seus respectivos portais.
- b) constatou-se que as organizações que publicam as Cartas de Serviços não as divulgam com todos os requisitos estabelecidos no Decreto 6.932/2009, e que foram mantidas

pelo Decreto 9.094/2017. Observa-se que faltam principalmente informações sobre a prestação de serviço (45,93%) e a forma de comunicação com o solicitante do serviço (45,93%).

c) constatou-se a insuficiência e falta de clareza na divulgação de informações finalísticas e a baixa adoção, pelas organizações fiscalizadas, da Carta de Serviços ao Cidadão, posteriormente substituída pela Carta de Serviços ao Usuário (Lei 13.460/2017), como instrumento de esclarecimento sobre os serviços públicos prestados.

d) constatou-se que a maioria das organizações não realiza e/ou divulga pesquisas de satisfação junto aos usuários para avaliar a qualidade dos serviços prestados. (TC 017.368/2016-2, TCU, 2016).

Em 2017, o TCU realizou a sua última auditoria antes da extinção do GESPÚBLICA. A auditoria constatou pouca evolução em relação aos resultados de 2014, persistindo o quadro da baixa adesão a metodologia do GESPÚBLICA e da divulgação das Cartas de Serviços.

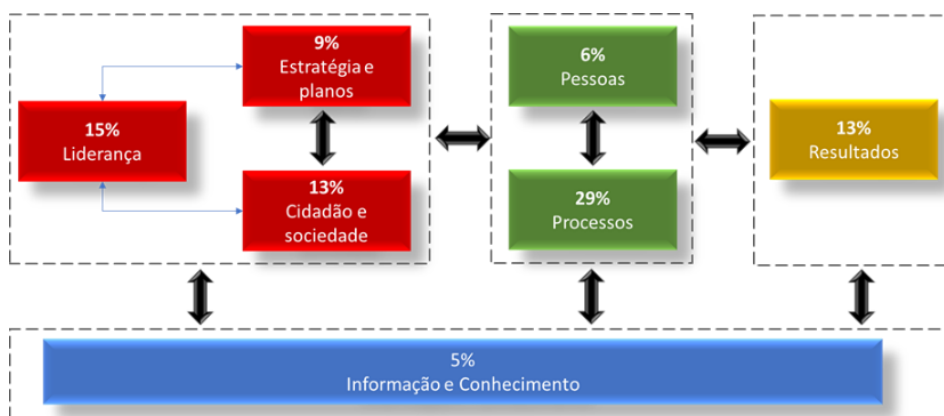
Esse fracasso é apontado pelo Relatório de Levantamento TC 017.245/2017-6 que avaliou 527 órgãos no mesmo ano de extinção do GESPÚBLICA.

| Tabela 1: Amostragem do Relatório de Levantamento TC 017.245/2017-6. | |
|---|-------------------|
| Tipo | Quantidade |
| Autarquia | 37 |
| Banco | 12 |
| Casa legislativa | 1 |
| Conselho Profissional | 28 |
| Estadual/Distrital | 3 |
| Estatal | 97 |
| Funções Essenciais à Justiça | 7 |
| Fundação | 15 |
| Fundo | 9 |
| Instituição de ensino | 113 |
| Militar | 12 |
| Ministério | 21 |
| Órgão executivo (Adm. Direta) | 23 |
| Paraestatal | 19 |
| Tribunal | 92 |
| Unidade de Saúde | 38 |
| Total | 527 |

Fonte: TC 017.245/2017-6, TCU, 2017.

Após detalhada análise dos resultados do relatório foi possível cruzar as notas aferidas pelo TCU com cada uma das dimensões do MEGP. A Figura 25 traz esse cruzamento informando o percentual de órgãos que tiveram as dimensões avaliadas como satisfatórias.

Figura 26: Resultado da auditoria TCU 2017 x Dimensões MEGP.



Fonte: criação do autor.

Os resultados demonstram que o modelo fomentado pelo GESPÚBLICA não conseguiu aumentar a capacidade institucional dos órgãos do Poder Executivo Federal.

Para além disso, foi identificado nesse mesmo levantamentos três itens de avaliação diretamente vinculados ao ciclo de gestão da Carta de Serviços:

- a) a organização elabora, divulga e atualiza a Carta de Serviços ao Cidadão (ou documento similar no caso de instituição que não pertença ao Poder Executivo Federal);
- b) a organização identifica, mapeia e prioriza as demandas das partes interessadas e expectativas da sociedade; e
- c) a organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados.

A tabela abaixo consolida o percentual de órgãos que tiveram esses itens avaliados como adequados.

| Tabela 2: Percentual de órgãos adequados em 2017 | |
|---|--------------------------------|
| Itens de avaliação | Percentual de órgãos adequados |
| A organização elabora, divulga e atualiza a sua Carta de Serviços. | 50% |
| Identificar, mapear e priorizar as demandas das partes interessadas. | 32% |
| A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados. | 17% |

Fonte: Fonte: TC 017.245/2017-6, TCU, 2017.

Em sua conclusão o relatório faz as seguintes considerações:

- a) [...] grande parte das organizações não consegue fazer com que a gestão estratégica redunde em instrumento efetivo para geração de resultados. Tem-se o risco de que a estratégia não passe de “pedaços de papel”.
- b) não é possível falar em governança em organizações que não tenham estratégia definida, em especial, que não tenham definido seus objetivos, pois a finalidade maior da governança é que a organização atinja seus objetivos.
- c) Esse resultado sugere uma baixa capacidade do Estado em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão, o que reduz o conhecimento do governo sobre os problemas que mais preocupam a sociedade, bloqueia a comunicação que oferece o retorno sobre a satisfação dos serviços prestados, enfraquece a democratização das decisões sobre políticas públicas, e não mitiga o risco de que a atuação do Estado não reflita os interesses dos cidadãos. (TC 017.245/2017-6, TCU, 2017).

Após a análise dos dados das auditorias levantadas pelo TCU, fica evidente que o Poder Executivo Federal não conseguiu efetivamente implantar um modelo de Carta de Serviços durante a duração do Programa GESPÚBLICA.

As constatações do TCU evidenciam que durante o GESPÚBLICA, quando da existência de um modelo de Cartas de Serviços a ser seguido, poucos órgãos fizeram uso da metodologia e que o próprio

Programa enfrentou problemas em sua operacionalização e funcionamento.

Nota-se também, que as causas raízes para esse fracasso não estavam relacionadas à qualidade da metodologia disponibilizada, mas sim na falta de uma maior coordenação do órgão gestor do Programa somado ao fato das metodologias serem de uso opcional por parte dos órgãos. Problemas esses, gerados pelos dispositivos trazidos pelos Decretos N° 5.378/2005 e N° 6.932/2009 já debatidos durante a análise normativa do modelo.

Por tudo exposto, conclui-se que os principais objetivos traçados pelo modelo praticamente não foram alcançados. Acredita-se que a baixa efetividade do modelo teve como causas raízes dois fatores: a gestão descentralizada que não garantiu a qualidade do processo de implantação do modelo e de um normativo regulamentador que não operacionalizou o modelo de forma adequada dentro da máquina pública.

| Quadro 28: Aferição dos resultados do modelo de gestão de Cartas de Serviços do GESPÚBLICA. | |
|--|---|
| Principais objetivos | Verificação prática |
| Servir como uma ferramenta para o alinhamento organizacional. | Para que o modelo possa ter alguma utilidade ele primeiro tem que ser implantado. Como aferido pelo TCU a adesão sempre foi baixa. 51,28% dos órgãos e entidades afirmaram que o MEGP não foi apresentado à sua organização, 20,51% dos órgãos/entidades respondentes desconheciam o programa e 10,21% não consideraram a sua adesão. |
| Estabelecer padrões de qualidade adequados aos interesses da sociedade. | Apenas 32% dos órgãos identificavam, mapeavam e priorizavam as demandas das partes interessadas. |
| Adequar os processos organizacionais para o cumprimento dos compromissos pactuados. | Pode-se induzir que pela soma de todas as outras verificações que grande maioria dos órgãos não adequavam os seus processos nem antes nem depois da divulgação das Cartas. |
| Melhorar os padrões de qualidade dos serviços públicos prestados por meio de avaliação continuada. | Apenas 17% das organizações realizavam pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados. |

| | |
|--|--|
| <p>Apoiar a transparência por meio da disponibilização de informações de qualidade para o cidadão.</p> | <p>Apenas 50% das organizações elaboravam, divulgavam e atualizavam as suas Cartas de Serviços e mesmo as divulgadas padeciam de falhas, principalmente sobre a prestação de serviço, 45,93%, e a forma de comunicação com o solicitante do serviço, 45,93%.</p> |
|--|--|

Fonte: criado pelo autor.

4.4.2.1 Carta de Serviços após a extinção do GESPÚBLICA.

Apesar dos objetivos desta pesquisa estarem centrados no modelo de gestão de Carta de Serviços fomentado a época do GESPÚBLICA, não se pôde deixar de indagar o que aconteceu com as Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal após a extinção do Programa e de suas metodologias.

Por essa razão, no intuito de verificar algum legado deixado pela iniciativa, optou-se por continuar a investigação, pós GESPÚBLICA, para averiguar a atual situação da elaboração e gestão das Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal. Para aferir de forma qualitativa as Cartas de Serviços divulgadas para a sociedade pelos órgãos do Poder Executivo Federal, analisou-se uma amostragem

aleatória de 11 Cartas de Serviços disponíveis no portal gov.br.

- 1) Ministério da Agricultura (MAPA)
- 2) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)
- 3) Ministério da Cidadania (MC)
- 4) Ministério da Infraestrutura (MINFRA)
- 5) Ministério do Turismo (MTur)
- 6) Ministério do Meio Ambiente (MMA)
- 7) Universidade Federal de Campina Grande
- 8) Universidade Federal do Rio de Janeiro
- 9) Universidade Federal do Paraná
- 10) Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- 11) Universidade Federal do Espírito Santo

O principal objetivo da análise foi o de identificar a existência de padrões de qualidade e de compromissos nessas Cartas de Serviços. Como já visto, esses são os direitos que a Lei N° 13.460/2017 visa defender.

Antes de iniciar a análise das Cartas, precisa-se esclarecer como os seus conteúdos são gerados pelo portal gov.br.

Como abordado na análise de suporte normativo, as Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal passaram por uma digitalização a partir do lançamento da Plataforma de Cidadania Digital no ano de 2016.

Nesse sentido, cada órgão precisa cadastrar as informações de suas Cartas no portal. Esse cadastramento é feito serviço por serviço em uma plataforma disponibilizada e mantida pelo Ministério da Economia.

Após o cadastramento dos serviços, o portal possibilita que as Cartas de Serviços sejam geradas por meio de um *link* específico. Logo, os conteúdos das Cartas de Serviços são criados a partir dos dados dos serviços previamente cadastrados no portal.

Figura 27: Acesso às Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal.



Fonte: Portal GOV.BR, 2022.

Figura 28- Exemplo de Carta de Serviços gerada pelo portal gov.br.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

Carta de Serviços
Documento gerado em 24 de Fevereiro de 2022.

A Carta de Serviços é um instrumento de gestão pública, que contém informações sobre os serviços públicos prestados de forma direta ou indireta pelos órgãos e entidades da administração pública. Ela contempla as formas de acesso, padrões de qualidade e compromissos de atendimento aos usuários.

Serviços disponíveis

| | |
|--|----|
| Acessar Publicações do Laboratório de Produtos Florestais | 11 |
| Acompanhar Processo Administrativo de Fiscalização Agropecuária | 15 |
| Aderir ao Sistema Nacional de Certificação de Unidades (SNCUA) | 19 |
| Agendar visitas ao INMET | 23 |
| Apresentar demanda junto ao MAPA para assegurar o abastecimento durante o combate ao Coronavírus (COVID-19) | 26 |
| Autorização prévia de importação de prod.veterinário destin. à entidade oficial/particular p/ pesquisa, experimentação, programa oficial, análise laborat. | 30 |
| Autorizar registro de provas zootécnicas. | 34 |
| Cadastrar informações sobre o recebimento de sardinha-verdadeira | 40 |
| Cadastrar produtos para serem financiados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (Programa Mais Alimentos) | 43 |
| Cadastrar reprodutores para admissão em Centro de Coleta e Processamento de Sêmen (CCPS) | 45 |
| Cadastrar serviços de inspeção, estabelecimentos e produtos inspecionados no e-SISBI | 48 |
| Cadastrar viticultor | 58 |
| Cadastrar-se no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) (CAF) | 61 |
| Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas (CNEC) | 66 |
| Cancelar registro de estabelecimento de produtos destinados à alimentação animal | 70 |
| Cancelar registro de estabelecimentos produtores e comerciantes de material de multiplicação animal (MMA) - sêmen e embriões | 73 |
| Certificar Entidades e Técnicos para concessão de crédito fundiário (CET) | 76 |
| Certificar sementes e mudas | 81 |

Acessar Publicações do Laboratório de Produtos Florestais

Avaliação: Sem Avaliação

O que é?

O Laboratório de Produtos Florestais – LFB/SFB disponibiliza livros, circulares técnicas e catálogos sobre florestas para venda.

Estas publicações podem ser consultadas no [site do Laboratório](#).

Quem pode utilizar este serviço?

Todos os interessados.

Etapas para a realização deste serviço

Etapas 1 - Solicitar publicação desejada

Acessar o [catálogo de publicações](#). Se for de seu interesse adquirir a publicação, envie e-mail contendo as seguintes informações:

- nome completo do produto (PUBLICAÇÃO)
- nº exemplares

Tratamento a ser dispensado ao usuário no atendimento

O usuário deverá receber, conforme os princípios expressos na lei nº 13.460/17, um atendimento pautado nas seguintes diretrizes:

- Urbanidade;
- Respeito;
- Acessibilidade;
- Cortesia;
- Pressuposto da boa-fé do usuário;
- Igualdade;
- Eficiência;
- Segurança; e
- Ética

Informações sobre as condições de acessibilidade, sinalização, limpeza e conforto dos locais de atendimento

O usuário do serviço público, conforme estabelecido pela lei nº13.460/17, tem direito a atendimento presencial, quando necessário, em instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento.

Informação sobre quem tem direito a tratamento prioritário

Tem direito a atendimento prioritário as pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com crianças de colo e os obesos, conforme estabelecido pela lei 10.048, de 8 de novembro de 2000.

Fonte: Portal GOV.BR, 2022.

Explicado como os conteúdos das Cartas são gerados, pode-se observar um primeiro conflito de entendimento na própria definição do que seria uma Carta de Serviços contido no documento gerado.

A Carta de Serviços é um instrumento de gestão pública, que contém informações sobre os serviços públicos prestados de forma direta ou indireta pelos órgãos e entidades da administração pública. Ela contempla as formas de acesso, padrões de qualidade e compromissos de atendimento aos usuários.

Esse conceito estaria correto caso o texto da Carta fosse voltado para a própria Gestão Pública. Entretanto, a Carta tem por objetivo informar o cidadão. Em sendo assim, o conceito de uma Carta de Serviços, dentro do contexto da Lei N° 13.460/2017, é ser um documento portador dos direitos do cidadão.

Sempre que o serviço prestado estiver em desacordo com os direitos do usuário e com o que o órgão prometeu na sua Carta

de Serviços, o usuário deve tomar providências para garantir que os seus direitos sejam respeitados.

Estes serviços não são favores, são Direitos que temos perante o Estado, e é nosso dever reclamar sempre que não forem prestados ou forem mal prestados. (<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/central-de-defesa-dos-usuarios>).

Nesse sentido, acredita-se que o texto trazido na Carta deveria informar que o seu conteúdo se constitui os direitos do cidadão e o que ele deve fazer em caso de descumprimento.

Feita essa crítica inicial, passa-se para a análise das Cartas de Serviços geradas por meio do portal.

A primeira constatação e a mais grave foi a ausência da informação referente aos prazos em diversos serviços em todas as Cartas analisadas. Chega-se a casos extremos como o da Carta do Ministério da Cidadania onde dos 67 serviços, 45 estão sem seus prazos informados e o da Carta do Ministério da Agricultura onde dos 226 serviços, 135 estão sem prazos. Pode-se citar também diversos outros exemplos como os listados a seguir:

Ministério da Agricultura

Acompanhar Processo Administrativo de Fiscalização Agropecuária Aderir ao Sistema Nacional de Certificação de Unidades (SNCUA) Autorização prévia de importação de produto veterinário

Ministério da Ciência e Tecnologia

Obter auxílio técnico especializado na área mineral

Obter auxílio técnico especializado em rochas ornamentais e minerais industriais

Obter Certificação de Produtos Orgânicos - Produção Primária Vegetal (PPV)

Ministério da Cidadania

Aderir ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) Fazer parte do Programa Progredir

Implantar ou Modernizar as cozinhas comunitárias

Ministério do Turismo

Avaliar estabelecimentos conforme suas características de acessibilidade - Turismo Acessível

Cadastrar artista ou banda para seleção em eventos

Obter selo de reconhecimento de adesão ao Código de Conduta Brasil

Ministério da Infraestrutura

Agendar e sequenciar o acesso de caminhões a portos brasileiros Consultar informações de estampadores de placa veicular

Obter desconto sobre o valor de multas de trânsito

Outro aspecto notório é que cada serviço deve possuir informações sobre cada uma das suas etapas. Ou seja, deve-se demonstrar o fluxo de interações com o cidadão e estimar o tempo de duração de cada uma delas. Em tese, a soma dos tempos de duração de cada etapa seria o tempo total para receber o serviço.

Esse aspecto é o pior avaliado em todas as Cartas de Serviços. Em sua grande maioria, os serviços trazem esse detalhamento de forma confusa e sem os prazos definidos para cada uma das etapas. Em sendo assim, até os serviços que possuem a informação de um prazo total, esses prazos não foram calculados em cima da duração das etapas. Para ilustrar esse achado, replicam-se alguns exemplos:

Acessar os Sistemas Informatizados de propriedade do DENATRAN Etapa 1 - Enviar documentos por meio de petição eletrônico SEI **Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda**

Etapa 2 - Aguardar análise da documentação **Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda** Etapa 3 - Emissão de Termo de Autorização

Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda Etapa 4 - Cadastro junto ao Sistema RedMine **Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda Quanto tempo leva?**

Até 120 dia(s) corrido(s).

Credenciar Laboratório na Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários Etapa 1 - Requerer credenciamento

Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda

Etapa 2 - Receber resultado

Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda

Etapa 3 - Ser autorizado a realizar ensaios

Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda Quanto tempo leva?

Até 12 mês.

Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - UFMG

Etapa 1 - Receber a documentação para formalizar a solicitação, e posteriormente, a entrega do diploma.

Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda

Etapa 2 - Entrega do diploma

Tempo de duração da etapa: Não estimado ainda Quanto tempo leva?

Entre 90 e 120 dia(s) corrido(s).

A ausência da duração dos prazos das etapas são fortes indícios que os órgãos não tem seus processos internos bem mapeados e em virtude disso não conhecem as etapas e nem os prazos reais de duração de cada uma delas.

Resta-se indagar: Como o “Quanto tempo leva?” foram calculados então? Será que tais prazos foram estipulados na conveniência do cidadão ou da administração? Será que alguma melhoria de processo foi realizada para tentar diminuir prazos que chegam até um ano de espera?

Constatou-se também a existência de um texto padrão em todas as Cartas onde talvez devessem constar detalhados os compromissos.

Tratamento a ser dispensado ao usuário no atendimento:

O usuário deverá receber, conforme os princípios expressos na lei nº 13.460/17, um atendimento pautado nas seguintes diretrizes: urbanidade, respeito, acessibilidade, cortesia, presunção da boa-fé do usuário, igualdade, eficiência, segurança, ética.

Informações sobre as condições de acessibilidade, sinalização, limpeza e conforto dos locais de atendimento:

O usuário do serviço público, conforme estabelecido pela Lei nº 13.460, de

26 de junho de 2017, tem direito a atendimento presencial, quando necessário, em instalações salubres, seguras,

sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento.

A razão identificada para tal padronização foi encontrada na sistemática adotada para o cadastramento desses itens que já vem preenchidos de forma padrão no sistema de cadastro de serviços do portal gov.br.

Figura 29 -Telas de cadastro de serviços no portal gov.br.

Infraestrutura dos locais de atendimento

Infraestrutura dos locais de atendimento ▾

Informações sobre as condições de acessibilidade, sinalização, limpeza e conforto dos locais de atendimento

Formato do Texto text/html

Estilo Estilo B I U L A L C E D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z [] { } ^ _ ` ~ & # % ^ _ `

Acredita-se que simplesmente copiar o texto da legislação vai de contramão com o próprio objetivo da norma. O objetivo era que as Cartas estabelecessem os compromissos de forma não genérica.

Outra constatação, foi a forma que diversos serviços foram cadastrados no portal que por sua vez afetam a qualidade das informações contidas nas Cartas de Serviços. Citam-se como exemplos os serviços de emissão de Certificado Veterinário Internacional (CVI) da Carta de Serviços do Ministério da Agricultura e a emissão de segunda via de diplomas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

No caso do CVI, apesar de se tratar de um mesmo serviço que leva para um mesmo formulário, o serviço foi cadastrado por país de solicitação. Logo, um mesmo serviço foi cadastrado onze vezes.

Figura 30- Carta de Serviços do Ministério da Agricultura.

| | | |
|--|-----|--|
| CVI Argentina - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para a Argentina | 205 | |
| CVI Bolívia - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para a Bolívia | 209 | |
| CVI Canadá - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para o Canadá | 213 | |
| CVI Chile - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para o Chile | 217 | |
| CVI Colômbia - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para a Colômbia | 221 | |
| CVI EUA - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para os Estados Unidos | 225 | |
| CVI Japão - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para o Japão | 229 | |
| CVI México - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para o México | 233 | |
| CVI Paraguai - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para o Paraguai | 237 | |
| CVI Uruguai - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para o Uruguai | 241 | |
| CVI Venezuela - Solicitar Certificado Internacional para viajar com seu cão ou gato para a Venezuela | 245 | |

Fonte: GOV.BR, 2022.

Já no caso da UFMG, o serviço de 2ª via de diploma foi cadastrado por curso em um total de 16 vezes. Acredita-se que por se tratar de um único serviço, emissão de 2ª via de diploma, o mesmo deveria ser cadastrado uma única vez.

Figura 31- Carta de Serviços da UFMG.

| Serviços disponíveis | |
|--|----|
| Matricular-se em curso de graduação - UFMG | 4 |
| Obter Assistência Estudantil - UFMG | 9 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de pós-graduação - UFMG | 13 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Faculdade de Educação - UFMG | 16 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Escola de Ciência da Informação - UFMG | 20 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Faculdade de Ciências Econômicas - UFMG | 23 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Instituto de Ciências Biológicas - UFMG | 26 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Faculdade de Farmácia - UFMG | 29 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Escola de Enfermagem - UFMG | 32 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Instituto de Ciências Agrárias - UFMG | 36 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Escola de Música - UFMG | 39 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Faculdade de Medicina - UFMG | 42 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional - UFMG | 45 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Faculdade de Letras - UFMG | 48 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Escola de Veterinária - UFMG | 53 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Instituto de Ciências Exatas - UFMG | 57 |
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - Escola de Arquitetura - UFMG | 61 |
| Obter diploma ou de 2ª via de diploma de graduação e de pós-graduação - UFMG | 64 |

Fonte: GOV.BR, 2022.

Constatou-se também uma série de serviços que nada mais são do que *links* para sites ou para baixar documentos. Lista-se alguns exemplos:

Ministério da Cidadania

Acessar conteúdos sobre Economia Solidária e Cooperativismo (ONESC) Acessar dados e ferramentas informacionais da Cidadania

Acessar o resultado do MapaSAN

Ministério do Turismo

Acessar Anuário Estatístico de Turismo

Acessar as edições da Revista Dados e Informações do Turismo no Brasil Acompanhar as estatísticas dos painéis interativos do Observatório

Ministério da Ciência e Tecnologia

Verificar a Hora Legal Brasileira pelo Observatório Nacional (HLB)

Ministério da Agricultura

Gerar download das normas climatológicas

Acessar Publicações do Laboratório de Produtos Florestais

Para além disso, alguns serviços são meramente informativos. Cita-se os da Carta de Serviços do Ministério da Cidadania. Nesse caso, o Ministério não oferta os serviços diretamente e sim os estados e municípios. Por essa razão, esses “serviços” tão somente explicam o que é o equipamento público.

Acessar a Unidade de Acolhimento Acessar Centro-Dia

Acessar Comunidades Terapêuticas

Acessar o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)

Acessar o Centro de Referência Especializado em Assistência Social

Acessar o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)

Inclusive eles são repetidos, pois a mesma Carta possui outros dois serviços que já abrangem a explicação de todos os serviços listados a cima.

Participar de Serviços da Proteção Social Participar de Serviços da Proteção Social Especial

Os problemas identificados nas Cartas de Serviços não se limitam aos já apresentados. De toda forma, acredita-se que eles já constituem evidências suficientes para atestar a baixa qualidade das Cartas que são disponibilizadas para o cidadão e como elas limitam a efetividade da Lei N° 13.460/2017.

Após a análise realizada das informações disponíveis no portal gov.br, pode-se concluir que as Cartas de Serviços parecem não ter nenhuma utilidade prática para a melhoria da gestão pública. Já para o cidadão, o benefício é restrito as informações, quando disponíveis, de documentação necessárias e prazos de espera.

Para além disso, as Cartas não trazem reais compromissos de qualidade para os serviços, podendo-se questionar se seus conteúdos podem ser classificados como serviços ou até mesmo se todos os serviços dos órgãos estão realmente listados.

Prova disso, são as Cartas de Serviços das Universidades que trazem apenas tramites como emissão de diplomas e formulários de

matrículas. Ou seja, não se fala do serviço que é a educação nem de compromissos que possam mensurar a sua qualidade.

Figura 32- Carta de Serviços da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Serviços disponíveis

| | |
|--|----|
| Obter diploma ou 2ª via de diploma de graduação - UFRGS | 4 |
| Participar de Processo Seletivo para curso de graduação - UFRGS | 7 |
| Registrar diplomas de faculdades, centros universitários e universidades privadas para graduação - UFRGS | 10 |
| Registrar diplomas de faculdades, centros universitários e universidades privadas para pós-graduação - UFRGS | 12 |
| Solicitação de 2ª via de diplomas (graduação e pós-graduação) - UFRGS | 15 |

Fonte: GOV.BR, 2022.

Figura 33- Carta de Serviços da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Serviços disponíveis

| | |
|--|----|
| Agendar refeições no Restaurante Universitário - UFES | 5 |
| Agendar visita ao campus de Goiabeiras | 8 |
| Cadastrar-se na assistência estudantil - UFES (Proaes) | 11 |
| Comprar tíquete no Restaurante Universitário - UFES | 16 |

Fonte: GOV.BR, 2022.

Utilizando-se dos exemplos a cima, pergunta-se: Qual utilidade a Carta de Serviços da UFRGS possui para o cidadão? Ela não informa nem a quantidade de vagas por curso.

Já a Carta de Serviços da UFES, pode-se citar o exemplo do Restaurante Universitário. Percebe-se que a Carta traz dois serviços: agendamento de refeições e compra de tíquete. De toda forma, acredita-se que ambos não sejam serviços e sim facilitadores para

acessar o serviço que é prestado nas dependências do restaurante. Apenas para exemplificar, caso essa Carta fosse um produto do modelo da cidade de Madri, ter-se-ia os compromissos de qualidade vinculados ao serviço.

Elaborou-se um exemplo fictício apenas para fins de ilustração.

Figura 34- Simulação da Carta de Serviços UFES utilizando o modelo da cidade de Madri.



Carta de Serviços

Serviço: Restaurante Universitário

Compromissos de Qualidade:

1. Garantimos que as refeições servidas são nutricionalmente balanceadas e saborosas.
Indicador: Percentual de usuários que avaliaram a qualidade da comida servida como ótima.
Meta 80%
2. Garantimos a divulgação do cardápio da semana toda segunda-feira no portal da Universidade.
Indicador: Percentual de cardápios divulgados dentro do prazo estabelecido.
Meta 100%.
3. Garantimos um espaço adequado e agradável para o consumo das refeições.
Indicador: Percentual de usuários que avaliaram as instalações físicas como adequadas:
Meta 100%
4. Garantimos um atendimento rápido e cordial para todos os usuários.
Indicador: Percentual de usuários que avaliaram o atendimento como ótimo.
Meta: 85%

Tramites disponíveis no Portal de Serviços:

1. Agendamento de refeições
2. Compra de tíquete

Fonte: criado pelo autor.

No exemplo criado, chama-se a atenção para o fato que os serviços listados na Carta da UFES gerada pelo portal gov.br seriam apenas tramites na Carta de Serviços no modelo da cidade de Madri. Partindo do princípio que o conteúdo das Cartas deveria servir para que o cidadão pudesse efetivamente contribuir para melhoria da qualidade dos serviços, acredita-se que informar apenas tramites burocráticos não sejam suficientes.

Das onze Cartas analisadas, todas padecem de algum tipo de inconformidade. Seja por conterem algum tipo de serviço que não deveria ser classificado como tal, seja por não informarem prazos ou por se limitarem aos tramites disponíveis no portal. Em outras palavras, o conteúdo das Cartas está em desacordo com o normativo, está em desacordo com objetivo real de uma Carta de Serviços que seria o de divulgar os compromissos de qualidade pactuados com a sociedade, além de possuir um conteúdo confuso que classifica como serviço *links* de acesso para documentos ou sites, tramites burocráticos e até mesmo serviços digitais que muitas vezes nem serviços são. Em outras palavras, essas Cartas inviabilizam a correta aplicação da Lei N° 13.460/2017 o que acaba por cercear os direitos dos cidadãos

brasileiros.

Apenas para fins de completar o retrato encontrado no ano de 2022, soma-se aos achados da análise qualitativa das Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal os resultados da auditoria TC 011.574/2021-6³⁴ realizada pelo TCU em 2021. Essa auditoria abrangeu 288³⁵ órgãos do Poder Executivo Federal.

Nesse levantamento foram encontrados cinco itens de avaliação diretamente vinculados ao ciclo de gestão das Cartas de Serviços. A tabela abaixo consolida os percentuais das instituições que tiveram esses itens avaliados como adequados.

| Tabela 3: Percentual de órgãos adequados em 2021. | |
|--|------|
| Itens de avaliação | 2021 |
| A organização elabora, divulga e atualiza a sua Carta de Serviços. | 50% |

³⁴portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7BE7E47C017C0DA388291F10

³⁵portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017B31045FC040DD

| | |
|---|-----|
| A organização promove a participação dos usuários nos esforços de simplificação dos serviços públicos. | 38% |
| A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados. | 52% |
| A organização utiliza os resultados das pesquisas de satisfação como subsídio para promover melhoria na prestação dos serviços. | 51% |
| A organização comunica os resultados das pesquisas de satisfação. | 40% |

Fonte: TCU, TC 011.574/2021-6, 2021.

As conclusões que podem ser feitas a partir desses resultados são claras. Logo de início pode se afirmar que o percentual de Cartas de Serviços elaboradas e divulgadas pelos órgãos do Poder Executivo Federal continua em 50%. Em sendo assim, não há então do que se falar em pactuação de compromissos com a sociedade nem muito menos de adequação dos processos organizacionais para cumpri-los.

Para além disso, apesar de se poder verificar uma evolução do percentual de órgãos que realizam pesquisa de satisfação de 17% para 52%, apenas 51% deles utilizam os seus resultados para subsidiar melhorias em seus serviços.

Para finalizar, julga-se que a decisão de fazer esse avanço na pesquisa foi mais frutífero do que se esperava. Afinal, pôde-se evidenciar na prática todas as preocupações elencadas durante a justificativa desta pesquisa a respeito da não utilização de uma metodologia rigorosa para elaboração e gestão das Cartas de Serviços e com consequência a impossibilidade de dar efetividade a Lei N° 13.460/2017.

Fecha-se esse ciclo, deixando o exemplo das Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal que são uma violação direta dos direitos constitucionais regulamentados por duas leis. Cartas essas que, quando divulgadas, são repletas de falhas, além de não trazerem em sua completude os padrões de qualidade que são os direitos do cidadão que a Lei N° 13.460/2017 justamente veio para proteger.

Lei de acesso à informação

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso

XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. (BRASIL, LEI Nº 12.527, 2011).

Lei Defesa do Usuário de Serviços Públicos

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal. (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017

).



5

CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante dos resultados encontrados durante esta pesquisa, evidenciou-se como uma mesma política pública pode tomar caminhos bem diferentes.

Como abordado durante o referencial teórico, não existe esse ou aquele modelo que seja considerado o melhor ou o mais correto. Existe o modelo que traz resultados dentro da sua proposta de implantação.

Dentro desse contexto, percebeu-se que tanto o Brasil como a Espanha, e por sua vez a cidade de Madri, inspiraram os seus modelos de Cartas de Serviços na *Citizen's Charter* britânica.

Na verdade, o modelo brasileiro sofreu influência direta do modelo espanhol, uma vez que a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) é mencionada como uma das contribuidoras na elaboração do guia brasileiro a época do GESPÚBLICA.

Como visto também, os objetivos iniciais de ambos os modelos eram praticamente iguais, convergindo para o principal deles que era o de serem um meio para que os órgãos públicos conseguissem prestar serviços de qualidade sob a ótica do cidadão.

Posto isso, pode-se revisitar as perguntas norteadoras formuladas para esta pesquisa e respondê-las com precisão.

1) Quais são as diferenças e similaridades entre o modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pelo GESPÚBLICA e o modelo fomentado pelo Programa de Qualidade da cidade de Madri?

O primeiro passo para responder essa pergunta é descartar a questão metodológica. Ambos os modelos expressam em seus guias uma metodologia clara, objetiva e suficiente, que caso implantadas de forma correta, alcançariam os objetivos propostos. Lembrando-se que garanta a qualidade e efetividade da implantação do modelo, pode-se dizer que essa centralização tornou o processo de implantação mais

lento. O órgão gestor aprova em média apenas cinco novas Cartas por ano, sendo as primeiras no ano de 2007.

Vale lembrar, que o órgão gestor responsável por atestar a qualidade do modelo tem a sua própria qualidade de gestão atestada por meio de uma certificação externa.

No caso brasileiro, optou-se desde o início por um modelo descentralizado. Apesar de sempre existir um órgão gestor, seja o Comitê do GESPÚBLICA ou o próprio Ministério do Planejamento, os mesmos se restringiram a fomentar a utilização das Cartas e não de centralizar o processo para garantir a qualidade de implantação do modelo.

Apesar dessa estratégia ter o benefício de ser bem mais ágil e célere, ela requer um maior comprometimento dos gestores máximos dos órgãos. Afinal, esses seriam a única instância para garantir que o modelo fosse implementado em conformidade com a metodologia.

Essa descentralização também fragiliza o processo de continuidade do modelo. Afinal, é comum no Brasil a troca sucessiva dos gestores máximos dos órgãos. Em sendo assim, o processo de estabelecimento de uma cultura organizacional ao redor das Cartas de Serviços fica sujeita a vontade de cada novo gestor.

A ausência de um órgão gestor também criou uma espécie de cegueira administrativa. Ou seja, ninguém realmente sabia quais órgãos estavam ou não utilizando a metodologia, de qual processo as Cartas de Serviços era resultante e qual a era a qualidade das Cartas divulgadas para a sociedade.

Para além disso, ninguém se responsabilizava pelo progresso de implantação das Cartas. Esse fato impossibilitava a estipulação de metas para que todos os órgãos concluíssem a implantação do modelo. Ou seja, diferente do modelo da cidade de Madri, onde as Cartas de Serviços são projetos de governo acompanhados por um órgão gestor, no modelo do GESPÚBLICA as Cartas de Serviços são projetos de órgãos onde apenas o TCU, mesmo que com uma visão legalista, parece se importar.

A última diferença que foi evidenciada sobre os aspectos estratégicos consiste na escolha, definição ou interpretação de quais serviços públicos deveriam constar nas Cartas de Serviços.

O modelo da cidade de Madri é amplo e aborda todos os tipos de serviços, incluindo até os serviços de órgão para órgão em suas Cartas de Serviços internas.

Como visto também, as Cartas de Serviços emanam do planejamento estratégico da cidade e não de cada órgão. Devido a isso, o modelo de Cartas de Serviços da cidade de Madri foca esforços no serviços de maior impacto para o cidadão. Já o Brasil não fez um recorte estratégico, obrigando que todos os órgãos colocassem todos os seus serviços em suas Cartas.

Explanas as escolhas estratégicas para implantação das Cartas de Serviços de cada modelo, prossegue-se agora para as diferenças dos normativos de suporte para cada um deles. Como abordado durante esta pesquisa, a qualidade do suporte normativo é um dos maiores fatores críticos de sucesso para implantação dos modelos. São os normativos que vinculam as condutas do gestores públicos em dever fazer, ou não poder fazer.

Sobre as questões normativas, amplamente debatidas, evidenciou-se o completo alinhamento no caso do modelo da cidade de Madri e a confusa legislação no caso do modelo do GESPÚBLICA.

O normativo da cidade de Madri foi elaborado em alinhamento com a proposta estratégica de implantação que estava expresso em seu guia metodológico. O normativo tratou unicamente de instituir um modelo de qualidade baseado em Cartas de Serviços sem misturar ou tratar de outros temas. Por essa razão, o normativo é claro, objetivo e descomplicado.

Para além disso, o normativo não impôs legalmente que todos os órgãos aderissem ao modelo de Cartas de Serviços de forma geral e compulsória. Logo, alinhado com a estratégia de implantação definida, o órgão gestor teve tempo para implantar a iniciativa de forma gradual e reunindo esforços apenas nos serviços de maior impacto para sociedade.

No caso do Poder Executivo Federal, o modelo de fomento do GESPÚBLICA que perdurou de 2005 a 2009 foi abruptamente alterado pelo Decreto N° 6.932/2009 que estipulou o prazo de um ano para que todos os órgãos divulgassem suas Cartas de Serviços e implantassem seus sistemas de avaliação.

De toda forma, como amplamente abordado, o Decreto N° 6.932/2009 obrigou a divulgação das Cartas, mas deixou qualquer obrigação de seguir uma metodologia como opcional.

Respondida a primeira pergunta de pesquisa, apresenta-se uma síntese das principais características de cada modelo no Quadro 29.

| Quadro 29: Síntese das características de cada modelo | | |
|--|--|--|
| Principais características | Modelo de Madri | Modelo do GESPÚBLICA |
| Proposta Inicial | Ser um modelo de Gestão | Ser um modelo de Gestão |
| Estratégia de implantação | Fomento | Imposição normativa |
| Arranjo organizacional | Centralizado em nível de governo | Descentralizado em nível de órgão |
| Parte integrante de um programa de qualidade | Sim | Sim |
| Qualidade metodológica | Adequada | Adequada |
| Suporte normativo | Garante a integridade de implantação do modelo | Não garante a integridade de implantação do modelo |
| Imposição normativa para utilização da metodologia | Sim | Não |
| Obrigatoriedade de divulgação das Cartas | Opcional ou por convocação | Obrigatória |
| Tipos dos serviços cobertos pelas Cartas | Estratégicos e de maior impacto para sociedade | Divisíveis e de atendimento |
| Amplitude de padrões de qualidade | Multidimensionais | Prazos de atendimento |
| Tipos de Cartas | internas, externas e mistas | Externas |

Fonte: criado pelo autor.

A segunda pergunta que norteou esta pesquisa versa sobre os resultados alcançados por cada um dos modelos.

- 2) Quais foram os resultados alcançados por cada um dos modelos e por quê?

As evidências encontradas durante esta pesquisa sugerem que os resultados alcançados parecem estar diretamente relacionados as escolhas e estratégias de implantação utilizadas por cada um dos modelos, bem como a qualidade de seus normativos regulamentadores.

No caso do modelo da cidade de Madri, os resultados foram frutos da existência de um órgão gestor, de uma metodologia adequada, da continuidade e a cima de tudo do desenho de um normativo de suporte claro e objetivo.

O rigor utilizado para controlar a qualidade de cada fase de implantação do modelo gerou resultados positivos para melhoria da gestão pública e para os serviços públicos.

O resultado final alcançado foi um modelo de qualidade que virou parte da cultura das organizações públicas da cidade. O modelo realmente garante a participação e o controle social, além de efetivamente direcionar a gestão pública para as necessidades do cidadão. Ressalta-se também a grande divulgação e explicação dadas aos cidadãos da cidade de Madri sobre o modelo.

Por último, conclui-se que as Cartas da cidade de Madri desempenham os seus papéis essenciais que são o de alterar a relação entre o Estado e o cidadão e o de adequar a qualidade dos serviços públicos às necessidades da sociedade.

Já os resultados do modelo do GESPÚBLICA foram a soma da ausência de um órgão gestor que coordenasse e garantisse a qualidade do processo de implantação das Cartas de Serviços com o desenho de normativos inadequados que não garantiam a integridade do modelo.

A grande verdade revelada pela a análise dos dados é que não existe nem nunca existiu um modelo de qualidade baseado em Cartas de Serviços efetivo no Poder Executivo Federal.

O Poder Executivo Federal partiu de um conceito correto do que realmente seriam as Cartas de Serviços, a época do GESPÚBLICA, mas parece que tal conceito veio se degradando ao longo do tempo.

Pelo menos até o ano de 2022, não existia um modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pelo Poder Executivo Federal e os resultados aferidos pós GESPÚBLICA demonstraram o desleixo com o processo de elaboração das Cartas de Serviços disponibilizadas para a sociedade e a ineficiência dos mecanismos de gestão da qualidade dos serviços prestados.

Aparentemente, as Cartas de Serviços não passam de uma burocracia imposta por lei e sem serventia alguma para gestão pública

ou para o cidadão. Enfatiza-se a não divulgação de forma clara e coerente do que são as Cartas de Serviços e o que elas representam para os cidadãos brasileiros.

A quem possa afirmar que as Cartas de Serviços têm uma função somente informativa. Nesse caso, além da qualidade das informações serem baixas, quando disponíveis, esse benefício foi trazido pela Lei de Acesso à Informação (LAI) que, por meio da transparência ativa, determinou que todos os órgãos divulgassem as informações sobre seus serviços.

Agora, se o Poder Executivo Federal optou por utilizar as Cartas de Serviços tão somente para cumprir à LAI, pode-se afirmar que houve uma completa desvirtuação do propósito das mesmas. De toda forma, mesmo sendo esse o caso, 50% dos órgãos não divulgam as informações de seus serviços.

Lembra-se que no modelo da cidade de Madri, a LAI e o sistema de Carta de serviços não se confundem.

Indo-se além, acredita-se que a real diferença entre os modelos não está na metodologia, na estratégia de implantação ou até mesmo nos normativos.

A grande diferença está na seriedade dos gestores públicos máximos dos órgãos brasileiros em realmente terem o interesse em implantar um modelo de qualidade efetivo para a melhoria dos serviços públicos.

Afinal, após mais de duas décadas, se contados do Decreto N° 3.507/2000 que dispunha sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública, os órgãos federais não conseguiram realizar uma tarefa um tanto simples.

Pondera-se quanto tempo levaria para um órgão simplesmente descrever seus serviços, estipular prazos de entregas a sua própria conveniência e publicar tais informações em um portal de internet. Afinal, os normativos nunca exigiram nada mais do que isso para os órgãos.

Mesmo para um órgão implementar um modelo de gestão de Carta de Serviços, com o maior rigor possível, não se levariam meses. Já para se adequar a legislação atual, quiçá semanas.

De toda forma, depois de 21 anos ainda não se conseguiu nem se produzir um mero documento informativo e divulgá-lo para a sociedade. Logo, não resta outra conclusão se não o completo desinteresse dos gestores maiores dos órgãos do Poder Executivo Federal. Afinal, como se pode falar em comprometimento com serviços de qualidade quando as próprias informações sobre eles já são de péssima qualidade, quando divulgados.

A impressão que fica é que mesmo se o Poder Executivo Federal tivesse seguido exatamente a mesma estratégia da cidade de Madri, os resultados continuariam sendo os mesmos.

Fala-se isso, pelo simples fatos dos gestores públicos, no Brasil, terem a opção de simplesmente desrespeitarem direitos constitucionais, leis e decretos sem maiores consequências. Fato esse evidenciado amplamente pela incapacidade dos Órgãos de Controle de imporem punições a tais comportamentos. Afinal, desde 2012, o TCU faz suas recomendações que também são simplesmente ignoradas.

Expande-se essa cultura do desrespeito às normas e do real interesse em melhorar os serviços públicos para a própria classe política brasileira. Afinal, a Lei N° 13.460/2017 deveria ter sido editada cento e vinte dias após a promulgação da Emenda Constitucional N° 19 de 1998.

Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos. (BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL N° 19, 1998).

Os cidadãos brasileiros tiveram que esperar 19 anos para que a Lei N° 13.460/2017 fosse publicada. Ressalta-se que essa publicação só aconteceu em virtude da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADO 9989513-52.2013.1.00.0000 ajuizada em 2013 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

Por essa razão, após toda essa delonga, espera-se ao menos que a Administração Pública brasileira se empenhe ao máximo para dar efetividade à Lei N° 13.460/2017. Efetividade essa que é totalmente dependente do processo de elaboração e gestão das Cartas de Serviços.

Por tudo exposto, resta-se concluir que as Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal não são frutos de uma efetiva alteração do relacionamento entre o Estado e o cidadão e também não servem para efetivamente direcionar a melhoria dos serviços públicos prestados para sociedade brasileira.

Partindo para o fim, apresenta-se uma síntese dos resultados alcançados por cada um dos modelos no Quadro 30.

| Quadro 30: Síntese dos resultados alcançados por cada modelo. | | |
|--|---|--|
| Principais objetivos | Modelo GESPÚBLIC A | Modelo Cidade de Madri |
| Servir como uma ferramenta para o alinhamento organizacional. | Para que o modelo possa ter alguma utilidade ele primeiro tem que ser implantado. Como aferido pelo TCU a adesão sempre foi baixa. 51,28% dos órgãos e entidades afirmaram que o MEGP não foi apresentado à sua organização, 20,51% dos órgãos/entidades respondentes desconheciam o programa e 10,21% não consideraram a sua adesão. | Os compromissos e indicadores das Cartas de Serviços são integrados a lei orçamentária da cidade que por sua vez é integrada ao planejamento estratégico. O modelo da cidade de Madri alinha não só os órgãos, mas o governo como um todo. |
| Estabelecer padrões de qualidade adequados aos interesses da sociedade. | Apenas 32% dos órgãos identificavam, mapeavam e priorizavam as demandas das partes interessadas. | 700 compromissos de qualidade pactuados com a participação direta da sociedade. |
| Adequar os processos organizacionais para o cumprimento dos compromissos pactuados. | Pode-se induzir que pela soma de todas as outras verificações que grande maioria dos órgãos não adequavam os seus processos nem antes nem depois da divulgação das Cartas. | Média de 80% de cumprimento dos compromissos pactuados. Média de 150 melhorias implantadas por ano. Atesto da qualidade dos serviços em loco por meio de auditoria externa. |
| Melhorar os padrões de qualidade dos serviços públicos prestados por meio de avaliação continuada. | Apenas 17% das organizações realizavam pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados. | 1412 indicadores multidimensionais estabelecidos e avaliados periodicamente. |
| Apoiar a transparência por | Apenas 50% das organizações elaboravam, divulgavam e | As Cartas de Serviços disponibilizadas para o cidadão têm sua qualidade atestada triplamente: pelo órgão gestor dos serviços, pelo órgão gestor do Sistema e por |

| | | |
|---|---|---|
| <p>meio da disponibilização de informações de qualidade para o cidadão.</p> | <p>atualizavam as suas Cartas de Serviços e mesmo as divulgadas padeciam de falhas, principalmente sobre a prestação de serviço, 45,93%, e a forma de comunicação com o solicitante do serviço, 45,93%.</p> | <p>certificação de auditoria externa. Disponibilização para o cidadão de tutorias e vídeos explicativos do funcionamento do Sistema de Cartas de Serviços.</p> <p>Disponibilização de um sistema para acompanhamento do cumprimento dos compromissos com o cidadão.</p> |
|---|---|---|

Fonte: criado pelo autor.

Para encerrar, resgata-se os fatores críticos de sucesso levantados durante o referencial teórico desta pesquisa por meio do comparativo apresentado no Quadro 31.



6



6

CONCLUSÃO

A Lei N° 13.460/2017 é relativamente nova. Ela entrou em pleno vigor no ano de 2019 devido a modulação trazida pelo próprio normativo.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em:

- I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes;
- II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e
- III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes. (BRASIL, LEI N° 13.460, 2017).

Em sendo assim, muitos estados e municípios ainda estão em processo de regulamentação de seus dispositivos. Por essa razão, ainda existe uma janela de oportunidade para que as Cartas de Serviços desempenhem um papel diferente na Administração Pública nacional. Ou seja, que sejam implantadas como modelos de gestão da qualidade de serviços e não como documentos informativos desatrelados das necessidades do cidadão e incapazes de promover a efetiva transformação da gestão pública e da alteração do relacionamento do Estado com a sociedade.

Nesse sentido, faz-se algumas recomendações para o Poder Executivo Federal, para o Poder Legislativo Federal e para todos os gestores públicos que por ventura se envolverem no processo de operacionalização das Cartas de Serviços em seus estados, municípios ou órgãos.

a) Para o Poder Executivo Federal

Diferente do Poder Executivo Federal brasileiro que optou por descontinuar o seu marco referencial sobre as Cartas de Serviços, o Poder Executivo Espanhol fez exatamente o oposto.

A Carta de Serviços foi introduzida no Governo Central da Espanha em 1999. Em 2005 foi lançado o Programa de Melhoria de Qualidade da Administração Geral do Estado que possuía objetivos similares ao GESPÚBLICA e também trazia a Carta de Serviços como uma de suas principais ferramentas para melhoria dos serviços públicos.

Após dez anos de disseminação oficial do modelo de Carta de Serviços no país, em 2015, o Governo Central da Espanha reuniu representantes de diversas Comunidades Autônomas³⁶ para que juntos pudessem restabelecer um marco metodológico nacional baseado em experiências e melhores práticas. O resultado desse trabalho foi a criação de um guia chamado de [Marco Comum das Cartas de Serviços para Administração Pública Espanhola](#)³⁷.

Acredita-se ser válido uma iniciativa nesses mesmos moldes liderado pelo Poder Executivo Federal brasileiro. Assim, o Brasil poderia reestabelecer um marco de referência para toda Administração Pública brasileira sobre o que são as Cartas de Serviços e como implantá-las de forma efetiva.

b) Para o Poder Legislativo Federal

Como visto, acredita-se que a Lei N° 13.460/2017 padece de algumas fraquezas que poderiam ser corrigidas para que a sua interpretação ficasse mais clara.

Por essa razão, recomenda-se que seja incluso na Lei N° 13.460/2017 em seu Artigo 2° o seguinte inciso:

Art. 2° Para os fins desta Lei, consideram-se:

VI - Carta de Serviços: informações divulgadas publicamente para sociedade, em qualquer formato ou mídia, **resultantes obrigatoriamente** da pactuação de compromissos de qualidade com a

³⁶ A organização do Estado espanhol é composto por 17 Comunidades Autônomas. Essas são entidasterritoriais dotadas de autonomia executiva e legislativa e podem ser administradas por representantes próprios.

³⁷https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/calidad/Metodolog-as-y-Guias/Marco-Comun-Cartas-Servicios/Marco_Comun_CS.pdf

sociedade, da estipulação de indicadores e metas para o monitoramento e avaliação do cumprimento dos compromissos e da prévia adequação dos processos organizacionais que garantam o cumprimento dos compromissos de qualidade pactuados com a sociedade.

Que seja alterada a redação do § 1º do Art. 7º para evitar o entendimento que as Cartas de Serviços devem abranger somente os serviços de atendimento.

§ 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade ~~de atendimento ao público~~. para prestação dos serviços.

Que seja incluso no § 2º do Art. 7º a obrigatoriedade de divulgação dos indicadores e metas que serão utilizados para acompanhar o cumprimento dos compromissos firmados por meio das Cartas de Serviços.

§ 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

VI – Os indicadores e metas que serão utilizados para aferir o cumprimento dos compromissos constantes nas Cartas de Serviços.

c) Para os gestores públicos do Brasil

Para os gestores públicos que por ventura se envolverem no processo de implantação das Cartas de Serviços, deixa-se as lições aprendidas de ambos os modelos para que eles possam decidir a melhor forma de operacionalizar as suas Cartas de Serviços de forma a garantir a efetividade da Lei Nº 13.460/2017.

De toda forma, chama-se a atenção para que essa operacionalização leve em consideração a qualidade metodológica a ser utilizada, o desenho do normativo regulamentador e principalmente a estratégia de implantação.

Por fim, almeja-se que essa pesquisa possa contribuir para que a Administração Pública brasileira realmente possa entregar essa “CARTA” tão esperada por todos os cidadãos brasileiros. Espera-se também ter conseguido resgatar o verdadeiro conceito de Carta de

Serviços, aparentemente perdido no Brasil, e ter demonstrado que a sua utilização de forma correta, como no caso da cidade de Madri, pode transformá-la em um verdadeiro indutor de melhorias para a administração pública em conjunto com a sociedade.

Para encerrar, acredita-se ser pertinente que outros pesquisadores interessados no tema se debruçam sobre outras questões como:

- 1) Qual é o nível de conhecimento do cidadão sobre a Lei N° 13.460/2017 e das finalidades das Cartas de Serviços?
- 2) Qual é o nível de conhecimento dos servidores públicos sobre a Lei N° 13.460/2017 e das finalidades das Cartas de Serviços?
- 3) Como os estados e municípios estão operacionalizando os seus modelos de gestão de Cartas de Serviços?



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- ABPMP. BPM CBOK: **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio**. Corpo Comum do Conhecimento ABPMP BPM CBOK V3.0, Association of BusinessProcess Management Professionals, 2013.
- Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano; Santiso, Carlos. **The role of the center of government: a literature review**. Technical Note n. IDB-TN-581. Washington, DC:InterAmerican Development Bank, 2013.
- ALVES, A. C. **A Percepção da Qualidade na Prestação de Serviços Públicos: Estudo de Caso de um Centro de Saúde, na Cidade de Campina Grande - Paraíba**. Pensamento & Realidade, v. 32, n. 4, p. 74-93, 2017.
- ARAGÃO, C. V. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: umensaio**. Revista do Serviço Público, 48(3), 2014, p. 104-132.
- ARMSTRONG, A. A comparative analysis: **New public management-the wayahead**. Aust. J. Public Admin., 57: 12-24, 1998.
- BALDAM, R.; VALLE, R.; ROZENFELD, H. **Gerenciamento de processos denegócio: BPM**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- BARZELAY, Michael. **La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico paraestudiosos latinoamericanos (y otros)**. In: Reforma y Democracia (Revista do CLAD), Caracas, nº 19, Fevereiro, 2001, p.07-66.
- BATESON, J.; HOFFMAN, D. **Marketing de serviços**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- BOMMERT. B. **Collaborative innovation in the public service**. International PublicManagement Review, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014.
- Brasil. **Plano da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara de Reformas do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma doEstado, 1995, 86p.
- Brasil. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Programa da qualidade e participação na administração pública / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. 59 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2008). **O modelo estrutural de gerência pública.** *Revista De Administração Pública*, 42(2), 391 a 412.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma gerencial do Estado de 1995.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, 2000.

BROWN, Tim. Design **Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias.** Alta Books Editora, 2018.

Campos Filho, Antonio Claret. **Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do SIMPLES MENTE em projetos de inovação.** / Antonio Claret Campos Filho; João Sigora; Manuel Bonduki. -- Brasília: Enap, 2020. 132 p.: il. – (Coleção Inovação na Prática)

CARTY, Winthrop. **Citizen's Charters a Comparative Global Survey.** Harvard University. John F. Kennedy School of Government, 2004.

CHEUNG, A. and J.C.Y. Lee. **Public Sector Reform in Hong Kong: Key Concepts, Progress-To-Date and Future Directions.** Chinese University Press, Hong Kong, 1995.

CÓRDOBA, A. E. (2000), **Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español.** *Revista do Serviço Público*, Vol. 51, No. 4, pp.137-145.C

CORRÊA, Henrique L.; CAON, Mauro. **Gestão de serviços: lucratividade por meio de operações de satisfação dos clientes.** São Paulo: Atlas, 2006.

CURY, Antônio. **Organização e métodos: uma visão holística.** – 7. ed. rev. Eampl. – São Paulo: Atlas, 2000.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NGP, Texto para Discussão**, No. 2319, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2017.

CASTELLAN, L. **The Citizen's Charter: towards consumer service in central government, History and Policy**, <http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-citizens-charter-towards-consumer-service-in-central-government>, acessado em 20/10/2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração teoria, processo e prática**. 4 ed. São Paulo. Elsevier. 2007.

CLARK, D. **Citizens, Charters and Public Service Reform in France and Britain**. Government and Opposition, 35(2), 152-169. doi:10.1111/1477-7053.00021,2000.

COUTINHO, M. J. V. (2000). **Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual**. Revista do Serviço Público, Vol. 51, No. 3, pp.40-73.

Dasso Júnior, Aragon Érico. **Cartas de serviços ao cidadão: a experiência das agências reguladoras**. Gestão pública, município e federação. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 107-125.

DREWRY, G. **Citizen's Charters: Service Quality Chameleons**, Public Management Review, 7(3), p. 321-340, 2005.

DREWRY, G. **Citizen's Charters**. Public Management Review/ 09 Vol. 7; Iss. 3,2005.

DRAIBE, S. e HENRIQUES, W. **Welfare state, crise e gestão da crise**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 3, No 6, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton. Princeton University Press, 1990.

Falco, S. E. de. (2014). **Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços**. Revista Do Serviço Público, 51(3), p. 5-27. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i3.329>

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle**. Tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza. 10 ed. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, André Ribeiro. **Análise e melhoria de processos**. Coordenação-Geral de Projetos de Capacitação. Brasília: ENAP/DDG, 2013, 106p.

Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008

Gomes, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. Revista de Administração Pública [online]. 2006, v. 40, n. 2 [Acessado 15 Agosto 2021], pp. 201-234. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200003>>. Epub 30 Nov 2007. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200003>

GRONROOS, Christian. **Marketing Gerenciamento e Serviços**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

Guia Metodológico e Estratégia de Implantação da Carta de Serviço. 2 ed. Controladoria Geral do DF, 2018.

Gestão pública, município e federação / organizador Diogo Joel Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018. 212 p.

Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. : il., color.

HARRISON, Jeffrey S. **Administração Estratégica de recursos e relacionamentos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAYS, Steven W.; PLAGENS, Gregory K. **Human resource management bestpractices and globalization: the universality of common sense**. Public Organization Review, v. 2, n. 4, p. 327-348, 2002.

HAYWOOD, S.; RODRIGUES, J. **Um nuevo paradigma para la gestión pública**.

In:

KLIKSBERG, B. (Comp.). El rediseño del Estado: una perspectiva internacional. 2.ed.

México: FCE, 2006. p. 189-206.

Indicadores CNI ISSN 2317-7012 · Ano 5 · Número 33 · junho de 2016 disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-33-servicos-publicos-tributacao-e-gasto-do-governo/>

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Org.) **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010. xxii, 241 p.

KARDEC, A.; ARCURI, R.; CABRAL, N. **Gestão estratégica e avaliação de desempenho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing: A edição do novo milênio**. 10ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000. LAMB.

LAS CASAS, Alexandre L. **Marketing de Serviços**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEWIS, N. **Citizenship and choice: an overview**. Public Money and Management, 1996 Vol. 14 No. 4, p. 9-16.

LOPES, Janice Correia da Costa. **Gestão da Qualidade: Decisão ou Constrangimento Estratégico**. Lisboa, 2014.

LOPES, Jonathan Vargas. Carta de Serviços ao Usuário: o caso do DETRAN/RS / **Jonathan Vargas Lopes**. 2019. 74 f.:il. Porto Alegre, BR – RS, 2019.

LORENA, Ana Luiza Freire de. **Modelo de gestão de processos de negócios para a diretoria do Centro de Tecnologia e Geociências da UFPE** / Ana Luiza Freire de Lorena - Recife, 2015. 149 p.

LOTTA, G. S. **Avaliação de Desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos**. In: RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

LUSK, Sandra; PALEY, Staci; SPANYI, Andrew. **The evolution of business process management as a professional discipline**. BP Trends, v. 20, p. 1-9, 2005.

MARTINS, H. F. **Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração**. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 1, p. 42-78, 1997.

MARTINS, Humberto Falcão; Marini, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. Tradução de James Sunderland Cook. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MAXIMIANO, A.C.A. **Introdução à administração**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MAXIMIANO, Antonio César Amauri. **Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELES, Manuel. **Teorias da Administração: clássicas e modernas**. São Paulo: Futura, 2003.

MORAES, Anna Maris Pereira. **Introdução à Administração**. São Paulo: PrenticeHall, 2004.

MULGAN, G. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously.

Londres: NESTA, abr. 2007. (Provocation, n. 03).

DEAKIN, NICHOLAS. **Citizens, Charters and Concordats: how the Major Government confronted the challenge of engagement with civil society in public sector reform.** Observatoire de la société britannique, 7 | 2009, 49-61.

NUNES JUNIOR, EDIMAR ANTONIO. **Carta de serviços: um estudo de caso desua aplicação na polícia rodoviária federal** / Edimar Antonio Nunes Junior . – 2019. 169 f.: il.

OTA, ERIC TATSUYA. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas: uma visão de especialistas.** 2014. 112 f.
https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11825/Disserta%C3%A7%C3%A3oMAP%20-%20Eric%20Tatsuya%20Ota_2014.pdf

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

PACHECO, R. S. **A agenda da nova gestão pública.** In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

POLLITT, C. **Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience.** Basil Blackwell, Cambridge, MA, 1990.

POLLITT, C. **Managerialism and the Public Services**, 2nd ed., Blackwell, Oxford, 1993.

POLLITT, C. **The citizen's charter: A preliminary analysis.** Public Money & Management, 14:2, 9-14, 1994.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state.** UK: Oxford University Press, 2011a.

PORTER. Michael E. Estratégia Competitiva: **Técnicas para análise da indústria e da concorrência.** Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 9ª reimpressão.

Programa GESPUBLICA. **Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico.** Brasília, MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014.

PŮČEK, M.; ŠPAČEK, D. **Strategic Public Management-Selected Experiences with BSC Implementation.** Transylvanian Review of Administrative Sciences, v. 10, n. 41, p.146-169, 2014. Disponível em: <<http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/161>>.

KAJIMBWA M. (2013). **New Public Management: A Tribute to Margaret Thatcher.** Public Policy and Administration Research www.iiste.org ISSN 2224-5731(Paper) ISSN 2225-0972(Online), 3(5), 64-69.

ROCHA, R. A.; SILVA, A. A. A Métrica Servqual na Avaliação da Satisfação dos Usuários da Biblioteca Central da Universidade Federal de Santa Catarina. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, v. 21, n. 45, p. 35-53, 2016.

RODRIGUES, Diego Otávio. **A importância da carta de serviços do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para a população do Distrito Federal.** 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Formação de Oficiais) - Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Brasília, 2020.

RUMMLER, G. A.; BRACHE, A. P. **Melhores desempenhos das empresas.** 2a Ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

SANTOS, H. M.; SANTANA, A. F.; ALVES, C. F. **Análise de fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócio em organizações públicas.** *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v. 11, n. 1, p. 1-20, 2012.

SARAIVA SOUZA, LUIDSON. **Gerenciamento de processos: proposta de melhoria de desempenho organizacional do IFB Campus Samambaia** / Luidson Saraiva Souza; orientador Jonilto Costa Sousa. -- Brasília, 2016. 200 p.

SAVOIE, D.J. **What is Wrong with the new Public Management.** In: *Public Management: Critical Perspectives*, Osborne, S.P. (Ed.). Routledge, London, pp:263-272, 2002.

SCHIAVO-CAMPO, S.; MCFERSON, H M. **Public management in global perspective.** Armonk: M. E. Sharpe, 2014.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, Aival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais.** Cuiabá, 2015.

SORDI, J. O. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2008.

SOUZA, F. S. R. N. de; SCHMITT, V. G. H.; PARREIRA, T. J. **A Carta de Serviços ao Cidadão e seus Reflexos na Prestação do Serviço Público**. *Sistemas & Gestão, [S. l.]*, v. 11, n. 1, p. 90–100, 2016. DOI: 10.20985/1980-5160.2016.v11n1.944. Disponível em: <https://www.revistasg.uff.br/sg/article/view/944>. Acessado em: 17 set. 2021.

SOUSA, Francisco José da Silva Freitas. **Satisfação de Clientes: O caso de uma empresa industrial**. Tese de Doutorado. FEUC, Coimbra 2011.

SMITH, Howard; FINGAR, Peter. **BPM's The Third Wave**. Disponível em: <<https://www.bptrends.com/publicationfiles/BPM%20Third%20Wave%20Smith%20Fingar%20Apr2003.pdf>>. Acesso em 10 de setembro 2021.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1999.

STOECKL, K.; STOECKL, B. P. **Qualidade de Atendimento no Serviço Público: uma análise da divulgação e implantação da Carta de Serviços ao Cidadão nas Universidades Federais**. *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, ano 1, v. 1, n. 1, nov. 2016-maio-2017.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministério para las Administraciones Públicas, 1992.

TAYLOR I. **Raising the Expectation Interest: New Labour and the Citizen's Charter**. *Public Policy and Administration*.14(4):29-38, 1999.

TAKASHINA, Newton Tadashi; FLORES, Mario C. X. **Indicadores da qualidade e do desempenho: como estabelecer metas e medir resultados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

TORRES, L. **Service Charters Reshaping Trust in Government - The Case of Spain**. *Public Administration Review*, v. 65, n. 6, p. 687-699, 2005.

VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation**. New Brunswick: NJ. Transaction. 1998.

VIANNA, Maurício; VIANNA, Ysmar; ADLER, Isabel K.; LUCENA, Brenda; RUSSO, Beatriz. **Design Thinking: Inovação em Negócios**. MJV Press, 2012. 159 p

WESTWICK, C. A. **How to use Management Ratios**. Great Britain: Diddles Limited, 1989.

idp

Bo
pro
cit
ref
Miss
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO