

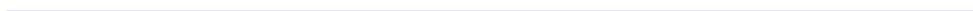


VII Congresso **CONSAD**  
de Gestão Pública

Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014

# **A CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DO SERVIÇO PÚBLICO**

**FLAVIO SÉRGIO REZENDE NUNES DE SOUZA  
THIAGO JOSÉ PARREIRA**



## **A CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DO SERVIÇO PÚBLICO**

Flavio Sérgio Rezende Nunes de Souza  
Thiago José Parreira

### **RESUMO**

A administração voltada para o cidadão é um dos principais pressupostos do modelo de administração pública gerencial, que se desenvolveu no Brasil a partir da década de 90. Essa possui como uma de suas ferramentas a Carta de Serviços ao Cidadão, que tem a finalidade de informar o cidadão dos serviços prestados por determinada organização pública, inclusive quanto às suas formas de acesso e aos padrões de qualidade do atendimento oferecido. Assim, o objetivo deste trabalho é verificar como a Carta de Serviços ao Cidadão pode contribuir para a melhoria do serviço prestado pelas organizações públicas. Para tal, foram analisadas três organizações da Marinha, instituição na qual a adoção desse instrumento vem sendo fomentada pelo Programa Netuno, que é a customização do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), criado em 2005. Os resultados da pesquisa demonstram que a utilização da Carta propicia maior transparência e esclarecimento aos cidadãos, existindo condições para aumentar a interação entre esses e as organizações. Além disso, há a possibilidade de melhoria da gestão das próprias organizações.



## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública gerencial é um novo paradigma surgido na gestão pública, que visa superar algumas disfunções da administração pública burocrática. Uma das principais disfunções dessa era o seu caráter auto-referido, que consistia na orientação para o controle rígido dos processos em vez do foco nos resultados, o que passou a prejudicar a agregação de valor para o cidadão, que deveria ser o principal beneficiário das atividades do Estado.

Apesar das primeiras tentativas de implementação da administração pública gerencial terem ocorrido durante a Reforma Desenvolvimentista de 1967, empreendida pelo governo militar, sua colocação em prática foi promovida com maior êxito a partir de meados da década de 90, por meio da Reforma Gerencial, dessa vez seguindo as reformas implementadas por outros países, e tendo como sua característica principal o foco no cidadão.

Atualmente, como parte dos legados trazidos pela Reforma Gerencial, observa-se a ampla utilização do Modelo de Excelência de Gestão (MEG), disseminado na esfera federal por meio do programa Gespública, e na Marinha por meio do Programa Netuno. Esses programas adotam como uma de suas ferramentas a Carta de Serviços ao Cidadão, que reforça a orientação ao cidadão trazida pela administração pública gerencial, ao estabelecer os compromissos das organizações junto a ele, e ao permitir a sua participação na gestão.

Assim, esta pesquisa realiza uma investigação empírica em três organizações da Marinha com a finalidade de responder à seguinte pergunta: **como a carta de serviços ao cidadão representa um instrumento de melhoria do serviço público?**

A relevância teórica deste trabalho é justificada pela pequena quantidade de pesquisas empíricas<sup>1</sup> que estudam a aplicação desse instrumento nas organizações públicas (PEREIRA; MOREIRA, 2011; SILVA JUNIOR; STANGER, 2010), e por não terem sido encontradas, na revisão de literatura, pesquisas desse

---

<sup>1</sup> Ao realizar pesquisa na base SciELO e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) com as palavras-chave “carta” e “cidadão”, ou “carta” e “serviços”, não foram encontrados artigos diretamente relacionados à Carta de Serviços ao Cidadão estabelecida pelo decreto 6.932/2009.



tipo nas organizações militares. O alcance de um melhor entendimento sobre essa ferramenta, o que pode potencializar seus benefícios, por meio de seu uso de forma mais adequada, se constitui na relevância prática deste artigo.

A próxima seção é dedicada à Reforma Gerencial e à orientação ao cidadão. Na seção 3, são apresentados o Programa Netuno e a Carta de Serviços. A quarta seção apresenta as orientações da administração pública gerencial e a sua relação com a Carta de Serviços. Nas seções seguintes são explicitadas a metodologia e a análise dos dados, que compreende uma contextualização de cada caso e algumas características encontradas no uso das Cartas. Na última seção, discorre-se sobre os potenciais benefícios trazidos pelos achados, e apresenta as considerações finais deste artigo.

## **2 A REFORMA GERENCIAL E O FOCO NO CIDADÃO**

A Reforma Gerencial teve início na década de 80 em países como o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, e se estendeu na década de 90 para os Estados Unidos e Brasil. Ao contrário da "primeira onda" de reformas, que possuía um caráter de ajuste estrutural, promovendo o Estado mínimo, a Reforma Gerencial faz parte de uma "segunda onda" que tinha a finalidade de reconstruir o Estado, trazendo de volta a sua governança.

Dentre as dimensões nas quais essa foi executada, ressalta-se a dimensão-gestão, que consiste na modernização da administração pública por meio da colocação em prática de novas ideias gerenciais, que têm como objetivo principal o fornecimento de melhores serviços ao cidadão-cliente a um menor custo (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Essa reforma inaugurou nos países a chamada administração pública gerencial, que tinha a finalidade de substituir a administração pública burocrática, por meio de uma transformação que seguia os ideais do *New Public Management* (NPM). Essa mudança se baseava nas práticas adotadas pela administração privada, mas ao mesmo tempo se distinguia dessa por buscar o interesse público (COUTINHO, 2000).



Osborne e Gaebler (1996) foram dois autores que apresentaram grande influência, na década de 90, nos Estados Unidos. Para eles não havia mais como funcionar o tipo de governo desenvolvido durante a era industrial: lento, com burocracias centralizadas, e preocupado demasiadamente com normas e regulações. Assim, propõem que o governo deveria se apropriar do modelo administrativo do setor privado, utilizando, por exemplo, a flexibilidade de gestão, o foco na qualidade dos serviços e a prioridade às demandas dos consumidores. Com base nessa ideologia, o presidente Clinton lança o programa *National Performance Review*, cujo lema era "trabalhar melhor e custar menos", sua finalidade era a de tornar o Estado mais eficiente e orientado para o cidadão-cliente. Essa orientação se confirma com o lançamento da segunda fase do programa em 1995, inaugurada por um documento intitulado *Putting Customers First' 95* (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Nesse mesmo ano, no Brasil é publicado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que indicava os pilares do projeto de reforma do Estado. No entanto, suas principais diretrizes foram implementadas apenas pela Emenda Constitucional nº 19, em 1998 (LUSTOSA, 2008).

É importante destacar que no Brasil o principal ponto da reforma também passou a ser a orientação para o cidadão, em substituição à postura auto-referida da burocracia:

A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.57).

Apesar de diversas críticas ao conceito de cliente na administração pública (CARROLL, 1995; FOX, 1996), vários autores acreditam que isso não interfere na perspectiva da cidadania, tendo em vista que os serviços sempre estão subordinados ao critério democrático. Para Bresser-Pereira (1998, p.122): "ver o cidadão como um cliente significa apenas dar-lhe a devida atenção, dedicar-lhe o respeito que ele não tem nas práticas da administração pública burocrática, auto-



referida, voltada para seu próprio poder". Assim, verifica-se que esse foco tem, na realidade, a finalidade de garantir o caráter democrático da gestão pública. Desse modo, são adotadas nomenclaturas como cidadão-usuário e cidadão-cliente (BRESSER-PEREIRA, 1998), ou usuário-cidadão (COUTINHO, 2000).

### 3 O PROGRAMA NETUNO E A CARTA DE SERVIÇOS

Dando sequência aos esforços de modernização administrativa realizados no Brasil, no ano de 2005 foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) por meio do Decreto nº 5.378/2005 (BRASIL, 2005).

O GesPública é um o programa essencialmente público e orientado para o cidadão, fundamentado no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), que representa a principal referência a ser seguida pelas instituições públicas que desejam aprimorar constantemente seus níveis de gestão (PALVARINI, 2008).

A Marinha do Brasil (MB) sempre acompanhou o desenvolvimento de novas ferramentas na Administração Pública, implementando programas adaptados às suas necessidades (BRASIL, 2011a). Dessa forma, no ano seguinte ao lançamento do GesPública a MB adota uma versão customizada: o Programa Netuno. A figura 1 representa as iniciativas da MB e as respectivas correspondências às medidas desenvolvidas no âmbito governamental.



Figura 1 – Programas da Marinha do Brasil e do Governo Federal  
Fonte: Brasil, 2011a, p. 2-1.

O Programa Netuno consiste em um processo administrativo destinado a aprimorar a gestão das organizações militares (OM). Esse tem como diretrizes básicas: a capacitação profissional; o aperfeiçoamento da estrutura administrativa; a valorização do elemento humano; assim como a racionalização de custos e o combate ao desperdício, na busca pela austeridade financeira (BRASIL, 2011a).

Atualmente, o Programa Netuno utiliza diversas ferramentas, que vêm se disseminando para um número cada vez maior de OM, como: o Planejamento Estratégico Organizacional; a Análise e Melhoria de Processos; a Pesquisa de Clima Organizacional; e o Ciclo de Avaliação e Melhoria e a Carta de Serviços da OM.

A Carta de Serviços ao Cidadão foi instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009<sup>2</sup>, com o objetivo de informar ao cidadão: os serviços prestados pela organização, as formas de acesso aos serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público (BRASIL, 2009a). Esse instrumento é proveniente experiências prévias de sucesso em outros países, como o Reino Unido, a França e a Espanha (FALCO, 2000).

A adequada divulgação da Carta tem a finalidade de “facilitar e ampliar o acesso do cidadão aos seus serviços e estimular sua participação no monitoramento do setor público, induzindo-o ao controle social e promovendo a melhoria da qualidade do atendimento prestado” (BRASIL, 2009b).

Segundo Falco (2000), a Carta auxilia na redução da assimetria da informação, conferindo ao cidadão o papel de ator principal do processo de prestação do serviço público. Dessa forma, restabelece<sup>3</sup> a relação direta entre o cidadão e o agente público.

Além de informar e estimular a participação do cidadão, a Carta também proporciona aos próprios órgãos públicos a possibilidade de adaptarem-se às necessidades dos cidadãos (CÓRDOBA, 2000).

---

<sup>2</sup> Esse mesmo decreto que estabelece a Carta, demonstra o seu alto grau de vinculação ao programa GesPública, em seu artigo 13: "O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA [...] colocará à disposição dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal interessados, gratuitamente, metodologia para elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão [...]" (BRASIL, 2009a).

<sup>3</sup> Utilizando-se a teoria agente-principal, pressupõe-se que os cidadãos deveriam atuar no papel de principal, e as organizações públicas no papel de agente. No entanto, devido à presença de uma relação principal-agente fortemente desequilibrada e na ausência de instrumentos para controlar a atuação dos administradores públicos, a distância entre os cidadãos e a administração pública se acentuou. Conseqüentemente, os cidadãos passaram a não se reconhecer no papel de proprietários dos serviços públicos (FALCO, 2000).



## 4 AS ORIENTAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL E A CARTA DE SERVIÇOS

Bresser-Pereira (1998) identificou na literatura três orientações sobre administração pública gerencial: técnica, econômica e política. Tendo em vista que a orientação para o cidadão-cliente é o ponto chave da administração pública gerencial, e que a Carta de Serviços é um instrumento que possui como principal foco o cidadão, pode-se apontar características da Carta que atendem a aspectos dessas orientações.

Em relação à orientação técnica ressalta-se o controle por resultados; a introdução de mecanismos de busca da eficiência, que visam o fornecimento de serviços pelo menor custo possível, alcançando um maior número de cidadãos (*value-for-money*); o estabelecimento de padrões de serviço e o uso do *benchmarking* (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A Carta de Serviços se alinha à essa orientação, pois possibilita o controle de resultados mediante o estabelecimento de padrões de qualidade, e estimula o acesso aos serviços possibilitando o atendimento de maior parcela da população. Além disso, ao fornecer informações claras e precisas sobre os serviços prestados, passa a existir comparabilidade, criando-se condições para a realização do *benchmarking*<sup>4</sup> com organizações que prestam o mesmo tipo de serviço e que sejam reconhecidas pela elevada qualidade em suas respectivas áreas.

A vertente da orientação econômica é relacionada à competição administrada. Essa consiste na introdução de elementos de competição na prestação dos serviços públicos, por meio dos quais as organizações são estimuladas a disputar entre si o atendimento à demanda dos cidadãos. As informações relativas às preferências dos cidadãos-clientes são essenciais para a avaliação dos serviços prestados. Assim, as organizações públicas devem proporcionar ao usuário um leque maior de opções de serviços, além de elevar a sua qualidade. Para atingir esses objetivos, segundo Bresser-Pereira (1998), os

---

<sup>4</sup> “*Benchmarking* pode ser definido como a procura contínua de melhores métodos e práticas que produzem um maior desempenho quando adaptados na própria organização” (BRASIL, 2013, p. 1-28).



autores que seguem essa orientação são favoráveis à importação de várias técnicas da administração de empresas, como a contratualização interna, que consiste na divisão da administração pública entre um reduzido núcleo estratégico e uma grande periferia operacional, e a adoção de serviços mais flexíveis e variados. Ademais, prega-se o uso intensivo da tecnologia da informação, com a finalidade de coordenar alianças estratégicas entre organizações, e a introdução de novos estilos de gestão, em particular da gestão pela qualidade total<sup>5</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Na perspectiva da orientação econômica, a Carta de Serviços ao tornar transparente seu portfólio de serviços permite que o cidadão-usuário tenha conhecimento das diversas opções que lhes são oferecidas, assim como possibilita que os gestores da própria organização, ao terem um maior contato com esse portfólio, tenham ideias de novos serviços, contribuindo para sua ampliação e customização. Ainda, esse maior contato com os serviços existentes e com os seus requisitos de qualidade, permite que os gestores busquem os padrões de atendimento compromissados. E, após esses serem atingidos, é possível traçar novas metas, contribuindo para a elevação da qualidade desses serviços. Além disso, a evidenciação dos serviços prestados e de seus requisitos funciona como uma contratualização interna na qual as organizações que operacionalizam esses serviços demonstram o que estão realizando ao núcleo estratégico a que estão vinculadas.

Por último, a orientação política ou democrática, consiste na soma do controle social ao controle de resultados e à competição administrada. Isso leva à progressiva participação dos cidadãos na definição de critérios e parâmetros a serem utilizados na avaliação e controle dos serviços públicos, assim aumentando a *accountability* dos administradores públicos perante eles:

[...] a valorização da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública assume alta relevância. O cidadão-cliente é um cidadão-cidadão, um cidadão pleno, que é objeto dos serviços públicos e também seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.118)

---

<sup>5</sup> Percebe-se de forma clara a relação entre esses preceitos e o Programa Netuno, tendo em vista que esse programa de modernização administrativa se seguiu a programas de qualidade total, sendo uma evolução desses ao agregar outras ferramentas.



Apesar da importância do controle social ser amplamente difundida, são necessários instrumentos que viabilizem sua operacionalização. Esse é o caso da Carta de Serviços, que ao estabelecer os compromissos e padrões de qualidade dos órgãos públicos, permite ao cidadão parâmetros para que a cobrança seja realizada. Ainda, na carta de serviços são estabelecidos os mecanismos de participação e comunicação (CÓRDOBA, 2000), como os procedimentos para sugestões e reclamações, além de prever a realização de pesquisas de satisfação junto aos usuários (BRASIL, 2009a). Segundo Falco (2000) a Carta se constitui em um importante instrumento de *voice giving*, pois além de proporcionar aos cidadãos os meios necessários para monitorar e controlar as atividades públicas, também consiste em um útil mecanismo de regulamentação e coordenação das atividades das organizações públicas, que poderão fornecer serviços mais coerentes com as expectativas dos cidadãos.

A figura 2 apresenta de forma resumida os aspectos das orientações da administração gerencial que estão diretamente relacionados com a Carta de Serviços ao Cidadão.

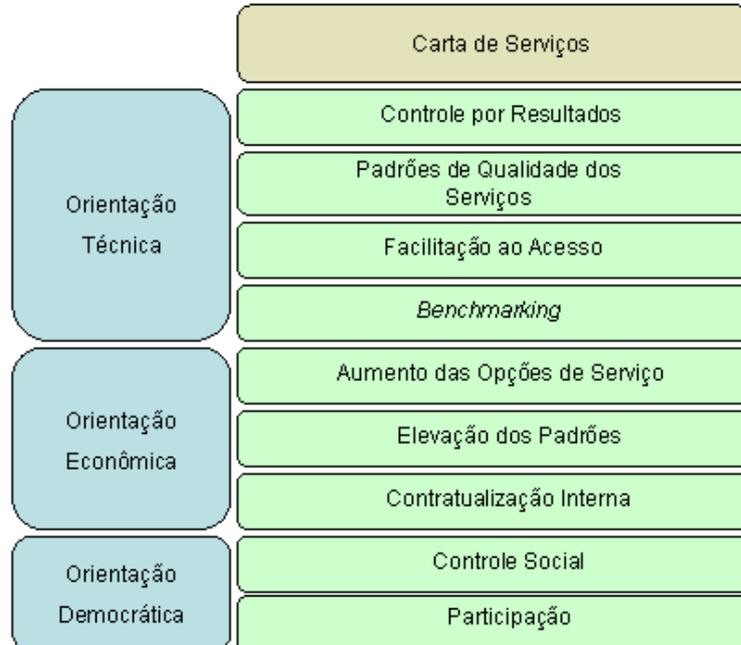


Figura 2 – Aspectos da administração gerencial e da carta de serviços  
Fonte: Elaboração própria



## 5 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio de estudo de caso, de caráter exploratório, tendo em vista que procura uma maior familiaridade com o fenômeno que está sendo estudado (YIN, 1993, 2005).

Como unidades de análise, foram utilizadas três organizações pertencentes à MB, constituindo-se em um estudo de caso do tipo múltiplo (EISENHARDT, 1989; YIN, 1993, 2005).

Como critério de seleção foi utilizado o geográfico. Dessa forma, foram escolhidas as organizações localizadas na cidade do Rio de Janeiro, que disponibilizaram suas Cartas de Serviço no sítio do Programa Netuno, e que tinham como foco principal o usuário externo, ou seja, não tinham como cliente principal outras organizações. Assim, seis organizações atenderam a esses requisitos, sendo sorteadas três: o Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha (SIPM), o Serviço de Identificação da Marinha (SIM) e o Serviço de Assistência Social da Marinha (SASM).

Primeiramente, foram coletados dados das Cartas de Serviços das OM selecionadas, e em seguida foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com servidores que participaram de seu processo de elaboração ou que atualmente são responsáveis por esses instrumentos nessas organizações, realizando-se um total de seis entrevistas. Complementarmente outras fontes foram estudadas como sítios da internet, revistas institucionais e planos estratégicos.

Tanto o exame da documentação, quanto das entrevistas foi realizado por meio de análise de conteúdo (BARDIN, 2010; VERGARA, 2005), utilizando-se o *software* atlas.ti para a avaliação dos dados.



## 6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 6.1 Contextualização dos casos

#### 6.1.1 Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha

O SIPM tem como tarefas realizar a concessão de direitos, acerto de contas, execução de pagamentos, prestar atendimento ao público alvo (inativos e pensionistas) e efetuar o recadastramento anual. Seu lema é “servir com qualidade a quem nos serviu com dedicação”.

A MB possui cerca de 120.000 inativos e pensionistas, distribuídos por todo o território nacional, que recebem seus benefícios por meio do SIPM, isso corresponde em montante financeiro, a aproximadamente 65% da folha de pagamento total da Marinha (BRASIL, 2011b).

O SIPM foi a primeira organização das Forças Armadas, e uma das primeiras da Administração Pública brasileira, a elaborar a Carta de Serviços e tê-la certificada pelo GesPública<sup>6</sup>. As ações tomadas pela OM previamente, como o mapeamento de processos e de procedimentos internos de atendimento, permitiu que essa estivesse preparada para a pronta elaboração da Carta logo após a publicação do Decreto nº 6.932/2009. Havia naquele momento uma preocupação com o desenvolvimento de competências que poderiam contribuir com a melhoria da gestão e da satisfação do usuário, como exemplo disso pode-se citar a participação no “I Fórum Internacional das Centrais de Atendimento Integrado” em junho de 2009.

Na fase de lançamento foi realizada uma ampla divulgação da Carta, no festival âncora social<sup>7</sup>, por meio de *folders*, em jornais informativos da organização, e até mesmo de forma individualizada nos contracheques<sup>8</sup>. Atualmente a Carta está disponível no site e nas salas de atendimento de todos os postos.

---

<sup>6</sup> Em virtude da experiência auferida e como forma de incentivo às demais organizações, o SIPM foi convidado a participar do Encontro para Difusão da Carta de Serviços ao Cidadão como Ferramenta Orientadora da Gestão Interna de Processos Organizacionais das Instituições Públicas Brasileiras, realizado em 1º de junho de 2010, na ANATEL em Brasília, em evento organizado em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>7</sup> O festival Âncora Social é um evento que congrega ações sociais com a prestação de serviços, orientações e entretenimento. Os participantes têm acesso a atendimentos médicos e odontológicos, serviços de identificação, recadastramento e orientação, serviços de beleza, atividades pedagógicas e infantis, além de exposições sobre a Marinha.

<sup>8</sup> A parte externa do contracheque da MB, que é recebido por todos os seus integrantes, possui um espaço para a veiculação de notícias e informações de interesse geral.



No mapa estratégico dessa OM está estabelecido, na perspectiva resultados, um aspecto que contribui para o cumprimento da missão e que está diretamente relacionado à Carta de Serviços: “prestar um atendimento ao público alvo com qualidade, educação e cortesia, prestando todas as informações solicitadas [...]” (BRASIL, 2011c, p.33). Tal aspecto se constitui em um dos objetivos estratégicos, que é medido por indicadores que refletem a satisfação do usuário. Além disso, outro objetivo estratégico, também relacionado à Carta, visa a interação com o usuário, sendo traduzido em indicadores relativos ao acesso às informações e ao uso da ouvidoria.

#### 6.1.2 Serviço de Identificação da Marinha

O SIM realiza atividades gerenciais e de natureza técnico-profissionais inerentes à identificação do pessoal de interesse da Marinha. Para tal executa tarefas de: confeccionar o cartão de identidade da MB; coordenar e apoiar os postos locais e avançados de identificação da Marinha; orientar o processo de identificação datiloscópica e subsidiar, quando solicitado, o processo criminal na Marinha; além de outras funções atinentes à capacitação e ao assessoramento técnico em identificação e datiloscopia na MB.

Atualmente o SIM possui em seu cadastro cerca de 850 mil registros, e realiza a emissão de, aproximadamente, 60 mil documentos de identificação por ano (SANTOS, 2013).

#### 6.1.3 Serviço de Assistência Social da Marinha

Ao SASM cabem as tarefas de: prestar assistência jurídica, psicológica e de serviço social a servidores, inativos e dependentes; executar atividades de apoio funerário; apoiar e supervisionar o atendimento aos usuários no que se refere à manutenção de pensão alimentícia e à consignação de aluguel em Bilhete de Pagamento; e divulgar atividades relacionadas à promoção do bem-estar social do pessoal da MB, mantendo intercâmbio com entidades públicas e privadas, visando gerar ou ampliar as facilidades nessa área.

Essa organização busca levar o bem-estar e a qualidade de vida a seus usuários por meio da execução de 10 programas, divididos em 11 projetos, com 31



instituições credenciadas. A diversidade dos produtos oferecidos contempla desde crianças até idosos, refletindo o lema dessa OM: “qualidade de vida, por toda a vida” (BRASIL, 2012).

Relacionado aos propósitos da Carta de Serviços destaca-se o projeto “atendimento ao público”. Esse consiste na contribuição para o processo de capacitação dos servidores que lidam diretamente com o público, promovendo o aperfeiçoamento da maneira de atender e estimulando a sua humanização.

## **6.2 Análise *cross-case***

Diversos aspectos relativos à Carta de Serviços encontrados na literatura foram observados na análise das OM. Apesar de possuírem ligação entre si, aqueles que se apresentaram mais freqüentes serão abordados individualmente para uma melhor organização.

### **6.2.1 Padrão de qualidade dos serviços e controle de resultados**

Esse aspecto reflete o padrão do serviço que a organização se compromete a prestar ao cidadão-usuário. Foi muito observado em todos os casos, normalmente relacionado às características dos produtos e serviços, aos tempos de atendimento, aos prazos de prontificação, e às facilidades de conforto oferecidas.

As OM estudadas detalham especificamente cada serviço, estabelecendo o tempo de atendimento e o prazo de cada um deles. O SIPM chega a estabelecer inclusive o tempo para atendimento telefônico. Além disso, no SIPM e no SIM, ainda é previsto o atendimento “off-line”, ou seja, o cidadão-cliente é atendido mesmo se o sistema estiver fora do ar.

A Carta de Serviços do SIM destaca com bastante detalhe as características dos seus principais produtos e ainda relaciona os itens de conforto para os usuários, como quantidade de televisores, bebedouros, banheiros, entre outros.

A especificação dos padrões permite a uniformização de procedimentos, tornando os serviços mais delimitados. Isto gera uma melhor qualidade do atendimento:



A Carta de Serviços, por uniformizar e informar procedimentos, passou a ser uma valiosa ferramenta para a gestão do atendimento ao público, servindo como fonte de informações padronizadas para o atendente quanto aos serviços que executa. Estando melhor informado e capacitado, o atendente presta o seu serviço com maior agilidade, eficiência e qualidade, e, por consequência, atende e orienta melhor o usuário, o que implica diretamente no grau de satisfação positiva do cliente (Entrevistado 5).

Ademais, facilita o controle social, tendo em vista que o usuário pode cobrar os itens que foram disponibilizados para ele, e melhora a acessibilidade, tendo em vista que na lista constam facilidades como cadeira de rodas e estacionamento para idosos e portadores de necessidades especiais.

É importante ressaltar que o estabelecimento dos padrões interfere na própria gestão da OM, que tem que ser adequada ao atendimento desses. Tal fato pôde ser observado no SASM, que ativou um serviço de agendamento para possibilitar o atendimento da demanda sem impactar nos parâmetros compromissados.

Além disso, a definição desses parâmetros permite que os resultados sejam mensurados por meio de indicadores, o que possibilita à organização a aferição de seus produtos.

#### 6.2.2 Facilidade de acesso e contratualização interna

Esse fator está relacionado à maneira como a Carta facilita o acesso dos usuários aos serviços. Em geral, as OM descrevem as formas de acesso, os locais, os horários de atendimento, e os documentos ou procedimentos necessários para a realização dos serviços.

Verifica-se uma grande variedade de formas de acesso, que podem ser pessoalmente, por procuração, por correio, por telefone ou pela internet. O telefone e a internet são utilizados amplamente pelas organizações estudadas, o que simplifica a vida dos cidadãos. Como exemplo de uso da internet, em alguns casos no SIPM é possível: agendar o atendimento, realizar alterações cadastrais, acompanhar o andamento de processos, além de acessar a diversos manuais, informações e formulários. Um dos serviços prestados por essa OM, o recadastramento, pode ser realizado ainda pelo correio, ou no caso de impossibilidade de locomoção, por visita domiciliar, evitando-se o deslocamento do usuário. O atendimento domiciliar também é disponibilizado pelo SIM para identificação em determinados casos.



Os horários de atendimento variam bastante, existindo serviços que chegam a funcionar 24 horas, como é o caso do Serviço de Apoio Funerário do SASM.

Em todas as OM os serviços são disponibilizados de forma descentralizada, proporcionando ao cidadão-cliente a opção de atendimento em diferentes localidades. Essa descentralização é realizada por meio de um tipo de contratualização interna, na qual os diversos executores dos serviços estão ligados a um núcleo central. O SIPM possui vários Postos de Atendimento Avançado (PAA) na área do Grande Rio, assim como diversas Organizações Militares de Apoio de Contato (OMAC) e Organizações Recadastradoras (OREC) presentes em diferentes pontos do território nacional:

A ideia foi justamente essa, descentralizar para facilitar o acesso das pessoas que moram em diferentes regiões, houve esse investimento porque foi visto que o atendimento estava sendo muito demorado, as pessoas estavam esperando muito, porque todas as pessoas vinham de longe, e tinham que vir aqui para a sede. Então o entendimento que descentralizar ficaria mais próximo dos clientes [...] (Entrevistado 4).

Além dos postos localizados nos Distritos Navais<sup>9</sup>, o SIM possui quatro postos avançados no Rio de Janeiro, com a previsão de inauguração de mais um, e uma equipe volante de identificação, com a disponibilidade de uma unidade móvel<sup>10</sup>. O SASM executa seus serviços mediante acordos com cerca de 30 instituições credenciadas, o que também evidencia a contratualização. Além disso, as três OM analisadas participam de grandes eventos, como o Âncora Social, permitindo um acesso facilitado a um grande número de participantes<sup>11</sup>.

### 6.2.3 Participação e controle social

Em geral, as Cartas das OM analisadas buscam garantir a efetiva participação dos usuários na avaliação e conseqüente melhoria dos serviços prestados. Todas elas prevêm no mínimo cinco meios para que os usuários encaminhem suas dúvidas, reclamações e sugestões, possuindo setores de

<sup>9</sup> Atualmente a Marinha divide-se geograficamente em 9 regiões.

<sup>10</sup> Trata-se de um microônibus adaptado que tem a capacidade de identificar até quatro usuários simultaneamente.

<sup>11</sup> Na 7ª edição do evento em maio de 2013 foram realizados 5.240 atendimentos, em diversas especialidades.



ouvidoria bem estruturados. São meio comuns o acesso por email, por telefone e por caixa de sugestões. Entre os diferenciais destacam-se a pesquisa de satisfação realizada pelo SIPM, disponível pela internet ou nas salas de atendimento; o questionário de qualidade do atendimento aplicado pelo SASM; assim como o totem eletrônico do SIM, que também possibilita a aplicação de um questionário de satisfação.

As pesquisas de satisfação são acompanhadas pelas OM no Conselho de Gestão<sup>12</sup>, e efetivamente norteiam as ações dessas, se constituindo em importantes ferramentas da administração voltada para o cidadão.

#### 6.2.4 Aumento das opções de serviço e elevação dos padrões

A Carta ao evidenciar os serviços permite que os funcionários tenham novas ideias, possibilitando a ampliação da gama de produtos. Além disso, a possibilidade de participação dos usuários potencializa essa capacidade de inovação, algo semelhante ao conceito de *crowdsourcing*<sup>13</sup>. O aumento de opções aos usuários é mais evidente no SIPM, pois nessa organização a terceira edição da Carta já se encontra em elaboração. Tal fato permite que haja a comparação entre os serviços oferecidos inicialmente e a última versão:

Depois da criação da carta de serviços foi criada uma senha que o cliente entra no site do SIPM e tem acesso aos serviços pelo site, inteiramente pelo site [...] a requisição de alteração de endereço ele pode começar pelo site e depois trazer a documentação, isso foi depois da carta de serviços (Entrevistado 4).

No SIM, o aumento de opções é proveniente das próprias sugestões dos usuários, dentre as quais pode-se citar a criação dos postos de atendimento e a implementação do totem eletrônico.

<sup>12</sup> Esse conselho foi uma inovação administrativa na MB, que remodelou o Conselho Econômico, que tinha como função básica a prestação de contas. Assim, ampliou a função de controle para uma função de assessoramento, mais adequada às práticas preconizadas pela Administração Pública Gerencial. O Conselho de Gestão assessora o Comando não apenas nos aspectos relacionados à administração econômico-financeira e gerencial, como também naqueles relacionados ao desenvolvimento organizacional (BRASIL, 2013).

<sup>13</sup> “*Crowdsourcing* é o ato de tomar uma tarefa tradicionalmente realizada por um agente designado (como um empregado ou um contratado) e terceirizá-la, fazendo uma chamada aberta a um grupo indefinido, porém grande de pessoas” (HOWE, 2008, p.1, tradução nossa).



A elevação dos padrões também é observada. A gestão interna das OM se adapta para melhorar os serviços aos cidadãos-clientes. No SIPM foram realizadas novas contratações para o melhor atendimento da demanda, podendo-se citar melhorias concretas como a redução do prazo para a emissão do título de pensão de 17 dias para 7 dias. O SIM também realizou a revisão de seus processos, exemplo disso é que as fotos passaram a ser integradas a um sistema, o que reduziu o prazo de prontificação das identidades.

#### 6.2.5 *Benchmarking*

Em geral a prática de benchmarking é realizada em relação às práticas de gestão. Por exemplo, a elaboração da carta e os itens abrangidos por essa, assim como a forma de divulgação são utilizados como referência comparativa entre as OM.

Em relação ao serviço em si, foi observado que no SIM é comum a utilização do DETRAN como referência, além do Exército e da Aeronáutica. É usual durante o curso de identificador, serem realizadas visitas nas outras Forças para se conhecer os seus processos. O SIPM também as utiliza como referência em termos de atendimento ao público.

## 7 CONCLUSÕES

Por meio da análise realizada percebe-se que a Carta traz benefícios não apenas para o cidadão, que é a razão de ser desse instrumento, mas também para a própria gestão interna da organização.

Os Programas GesPública e Netuno, que utilizam o MEGP, fomentam a utilização da Carta nas organizações. A importância dada a esse instrumento por esses programas é justificada pois os benefícios observados na sua utilização reforçam a maior parte dos fundamentos da excelência gerencial, que formam a base do MEGP (BRASIL, 2009c, 2013).

A Carta favorece o pensamento sistêmico, pois ao evidenciar os produtos da organização, permite que os servidores entendam os seus papéis no todo. Esse entendimento auxilia no seu comprometimento, e conseqüentemente no papel da liderança, devido à percepção da importância e do significado do trabalho de cada um.



Além disso, o uso desse instrumento facilita o aprendizado organizacional, ao elucidar os processos, requisitos e resultados da instituição, o que também corrobora com a cultura da inovação, ao possibilitar a reflexão dos funcionários sobre esses itens. Essa cultura ainda é alavancada pela gestão participativa, que amplia a quantidade de ideias ao se ouvir os cidadãos-usuários.

A orientação por processos e informações tem como base a mensuração e a análise do desempenho, que quando efetivamente utilizados no processo gerencial, permitem à organização a geração de valor, que a levará ao alcance de sua visão de futuro. Além disso, a disponibilidade das informações gera a transparência necessária ao controle social, que por sua vez também contribui para o melhor funcionamento da instituição, e evita desvios de sua orientação para o cidadão.

Ressalta-se que todos esses benefícios para a gestão interna vão contribuir para o atendimento ao cidadão-usuário, razão de ser e objetivo principal dessas organizações. Tal fato se traduz também no conceito de responsabilidade social, ao assegurar às pessoas a condição de cidadania por meio do acesso a serviços essenciais. Essa relação entre os benefícios observados e os fundamentos de excelência gerencial estão representados na figura 3.



Figura 3 – Os benefícios da carta de serviços e os fundamentos de excelência gerencial  
Fonte: Elaboração própria



Assim, percebe-se que os benefícios trazidos pela Carta demonstram a sua utilidade na melhoria contínua dos serviços oferecidos pelas organizações públicas. O que indica que seu uso deve ser incentivado e constantemente aprimorado.

Sugere-se a realização de mais pesquisas empíricas sobre essa ferramenta, o que pode auxiliar no seu aprimoramento como consequência da divulgação de experiências de sucesso de outras instituições.

## 8 REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **Manual de Gestão Administrativa da Marinha (EMA - 134)**. Brasília, 2011a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Serviço de Assistência Social da Marinha. **35 anos do SASM**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/sasm/revista/revista.html>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas Gerais de Administração (SGM-107)**. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha. **Revista Comemorativa dos 15 anos do Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha**. Rio de Janeiro, 2011b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha. **Planejamento estratégico: triênio 2012 - 2014**. Rio de Janeiro, 2011c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Brasília, 2009b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 2010**. Brasília, 2009c. Versão 1/2010.



BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da reforma do estado**, v. 1, p. 58, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: ENAP, 1998. p. 368.

CARROLL, J. The rhetoric of reform and political reality in the National Performance Review. **Public Administration Review**, v. 55, n. 3, p. 302–312, 1995.

CÓRDOBA, A. E. Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 137–145, 2000.

COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão : quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, p. 40–73, 2000.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532–550, 1989.

FALCO, S. E. Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, p. 5–27, 2000.

FOX, C. Reinventing government as postmodern symbolic politics. **Public Administration Review**, v. 56, n. 3, p. 256–262, 1996.

HOWE, Jeff. **Crowdsourcing**: How the power of the crowd is driving the future of business. Random House, 2008.

LUSTOSA, F. Brasil : 200 anos de Estado ; 200 anos de administração pública ; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government: Introduction. In: **Classics of Organization Theory**. San Diego: Harcourt Brace, 1996.

PALVARINI, B. C. **O que é gespública?** Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/folder\\_rngp/anexos/saiba\\_mais\\_gespublica.pdf](http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/anexos/saiba_mais_gespublica.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2014.

PEREIRA, R.; MOREIRA, L. **Carta de serviços ao cidadão: a experiência da Agência Nacional de Saúde Suplementar**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais...** Brasília: 2011. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/518>>. Acesso em: 7 fev. 2014.

SANTOS, H. P. Sorria. Você está sendo identificado: a identificação na Marinha do Brasil. **Revista do Clube Naval**, v. 368, n. out-dez, p. 66–69, 2013.



SILVA JUNIOR, H. S.; STANGER, A. C. **Carta de serviços ao cidadão: um estudo de caso na polícia federal brasileira.** XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...**Santo Domingo: 2010

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, R. K. **Applications of case study research.** London: Sage publications, 1993.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. p. 212

---

#### AUTORIA

**Flavio Sérgio Rezende Nunes de Souza** – Mestre em Administração – FGV/EBAPE. Diretoria de Administração da Marinha.

Endereço eletrônico: [flavio.nunes@dadm.mar.mil.br](mailto:flavio.nunes@dadm.mar.mil.br)

**Thiago José Parreira** – Mestre em Administração – FGV/EBAPE. Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga.

Endereço eletrônico: [parreira@cianb.mar.mil.br](mailto:parreira@cianb.mar.mil.br)

