

A Carta de Serviços e a Abordagem de Serviço Público Dominante: um estudo de caso na Polícia Rodoviária Federal

Autoria

Edimar Antonio Nunes Junior - edimarnunes@yahoo.com.br

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFGM - Universidade Federal de Minas Gerais

Ricardo Teixeira Veiga - ricardo.necc@gmail.com

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFGM - Universidade Federal de Minas Gerais

Márcio Augusto Gonçalves - marciouk@yahoo.com

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFGM - Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

O setor público vem passando por transformações cada vez mais aceleradas que, tempos atrás, eram mais comuns ao setor privado. Marketing e suas teorias, como a Lógica Dominada pelo Serviço (LDS), agora também são discutidas no setor público. Nesta seara, uma ferramenta de gestão denominada Carta de Serviços, criada no Reino Unido, no auge da Nova Gestão Pública, tem afinidade de ideais com a teoria citada. Diante disso, no presente artigo é apresentado um estudo onde se pretendeu avaliar a implementação da Carta de Serviços na Polícia Rodoviária Federal (PRF) e seu alinhamento com a Abordagem do Serviço Público Dominante, por meio da realização de estudo exploratório de natureza qualitativa e com base na metodologia de estudo de caso único incorporado. Como métodos de coleta de dados foram feitos levantamentos documentais e bibliográficos, observação in loco e aplicados questionários. Os dados foram analisados por triangulação metodológica. Os resultados da pesquisa indicaram haver um alinhamento teórico entre a Carta de Serviços e a Abordagem do Serviço Público Dominante. Além disso, a implantação dessa ferramenta numa organização pública pode contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.



A Carta de Serviços e a Abordagem de Serviço Público Dominante: um estudo de caso na Polícia Rodoviária Federal

RESUMO

O setor público vem passando por transformações cada vez mais aceleradas que, tempos atrás, eram mais comuns ao setor privado. Marketing e suas teorias, como a Lógica Dominada pelo Serviço (LDS), agora também são discutidas no setor público. Nesta seara, uma ferramenta de gestão denominada Carta de Serviços, criada no Reino Unido, no auge da Nova Gestão Pública, tem afinidade de ideais com a teoria citada. Diante disso, no presente artigo é apresentado um estudo onde se pretendeu avaliar a implementação da Carta de Serviços na Polícia Rodoviária Federal (PRF) e seu alinhamento com a Abordagem do Serviço Público Dominante, por meio da realização de estudo exploratório de natureza qualitativa e com base na metodologia de estudo de caso único incorporado. Como métodos de coleta de dados foram feitos levantamentos documentais e bibliográficos, observação *in loco* e aplicados questionários. Os dados foram analisados por triangulação metodológica. Os resultados da pesquisa indicaram haver um alinhamento teórico entre a Carta de Serviços e a Abordagem do Serviço Público Dominante. Além disso, a implantação dessa ferramenta numa organização pública pode contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.

Palavras-chave: Abordagem do Serviço Público Dominante; Carta de Serviço; controle social; coprodução; transparência.

1 INTRODUÇÃO

É dever do Estado prestar um serviço público de qualidade para todos os cidadãos, de acordo com a ideia de que eles são muito mais que seus clientes ou usuários. “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). O patrimônio público, incluindo as organizações públicas, não tem um titular individualizado ou individualizável, sendo, antes, de tudo, de toda a sociedade (BIAZON; SILVA, 2013). Por isso, os governos devem dedicar especial atenção às questões que envolvem a ética, a moral e a transparência na administração pública, ou seja, à *accountability* (MATIAS-PEREIRA, 2008), tendo em vista que se trata de uma esfera pública e não privada.

Abordando o setor público, Kotler e Lee (2008, p. 17 e 18) definem da seguinte forma suas três funções: definir os princípios operacionais da sociedade, realizar os serviços públicos que são imprescindíveis aos interesses do cidadão e fornecer serviços públicos necessários, que nem o setor privado nem setores sem fins lucrativos queiram ou possam administrar com os recursos existentes. Assim, os governos oferecem assistência aos menos favorecidos, de forma independente ou em parceria com organizações sem fins lucrativos. Já segundo Matias-Pereira (2008, p. 3), “a principal função do Estado-nação no mundo contemporâneo é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais”. Tendo em vista suas funções, o Estado deve criar condições necessárias para garantir os direitos e a prestação de serviços públicos com qualidade aos seus cidadãos.

Com a consolidação da democracia no Brasil e no mundo, tem-se exigido dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira (BRASIL, 2014, p. 9). Isso acontece porque “o clamor pela criação de agências públicas mais eficientes, eficazes e inovadoras chega a muitos cidadãos como um sonho impossível” (KOTLER; LEE, 2008, p. 20). Assim, deve-se “gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 3).

No entanto, reclamações referentes à má qualidade no atendimento e na prestação do serviço público têm sido a tônica quando surgem discussões referentes aos agentes da administração pública e, desse modo, os sistemas de avaliação devem ser um dos elementos fundamentais para o acréscimo de qualidade a qualquer processo dinâmico e contínuo (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 52). Conforme defende Vigoda (2002), embora as pessoas tenham o dever de se engajar em atividades de colaboração com a governança e a administração pública, é maior a obrigação do Estado em se criar condições para a participação dos cidadãos por todos os meios disponíveis. Para a prestação de um serviço público de qualidade, é fundamental que o cidadão conheça a forma pela qual o serviço é prestado e os prazos de atendimento, dentre outros requisitos.

Está claro, para Kotler e Lee (2008, p. 19), que o setor público precisa melhorar seu desempenho real, assim como a percepção que se tem dele, a fim de aumentar a confiança e a satisfação do povo, obtendo, conseqüentemente, maior apoio. Sem isso, os cidadãos podem ter atitudes como questionar a cobrança de impostos e votar em representantes que prometem mudanças nas agências ou, até mesmo, a sua eliminação (KOTLER; LEE, 2008, p. 19). Isso tem ocorrido com muita frequência em vários países de todo mundo, principalmente naqueles que passam por turbulências econômicas e políticas, como o Brasil.

Um exemplo atualizado da baixa satisfação dos cidadãos com o setor público é o *American Customer Satisfaction Index*¹ (ACSI), ou Índice de Satisfação do Cliente Americano. Dentre seus produtos, o ACSI produz resultados de satisfação dos clientes, nos Estados Unidos, em quatro níveis, que são nacional, setor, indústria e empresa/agência, com última atualização em abril de 2019. Como pode ser verificada, a média ponderada de todos os setores e indústrias, ou ACSI nacional dos EUA, é de 76,6. A menor pontuação, de 68,4, pertence à administração pública/governo. Outro exemplo é um levantamento realizado pelo governo brasileiro, onde foram catalogados, pela primeira vez, os dados de qualidade de cerca de 500 serviços prestados por organizações federais. A pesquisa, que foi denominada Gestão da Qualidade em Serviços Públicos Federais², coletou dados a partir da percepção dos gestores de serviços das instituições públicas federais, sendo abordados temas como ferramentas de aferição de qualidade e satisfação, relação com usuário, tempo de espera, custo do serviço e nível de digitalização (BRASIL, 2018a). A pesquisa elencou cinco desafios para melhorar a qualidade dos serviços públicos: 1) reduzir o tempo de espera; 2) otimizar a relação custo-benefício; 3) aprimorar a comunicação com o usuário; 4) rediscutir a gestão de pessoas, com foco em atendimento; e 5) reformular os arranjos da prestação dos serviços, com foco no envolvimento dos usuários (BRASIL, 2018a).

Ao analisar questões relativas à melhoria do serviço prestado aos cidadãos, além dos assuntos de gestão pública, governança, transparência e controle social, passa-se também a tratar de marketing no setor público, porque ele está intrinsecamente relacionado com a capacidade de se utilizar um conjunto de ferramentas capazes de auxiliar os servidores públicos a alocarem recursos de maneira mais eficiente e eficaz (KOTLER; LEE, 2008).

Uma mudança recente no paradigma do marketing foi a passagem de uma lógica baseada em produto para a lógica dominada por serviço (LDS), que pode tornar-se a base de uma teoria geral de marketing (VEIGA et al., 2014, p. 4). Para Vargo e Lusch (2004, p. 2, tradução nossa), que apresentaram o conceito e os fundamentos da LDS, “o marketing passou de uma visão dominante dos bens, na qual a produção tangível e as transações discretas eram centrais, para uma visão dominante do serviço, na qual a intangibilidade, os processos de troca e os relacionamentos são centrais”. Já Osborne et al. (2013, p. 136) argumentam que uma teoria de gestão pública deve entender os serviços públicos como serviços, com a distinta LDS e os desafios gerenciais que isso implica. Tendo em vista essas mudanças paradigmáticas, o marketing no setor público deve também ser reanalisado, alterando o foco de análise das trocas econômicas de bens para serviços.

Para tanto, Osborne et al. (2013), no intuito de explorar o potencial da LDS na gestão pública, gerando novas percepções e quadros teóricos, propuseram quatro proposições, que são abordadas mais adiante, para formar a base de uma teoria do serviço público dominante na prestação e na gestão de serviços públicos, denominada Abordagem do Serviço Público Dominante. Segundo Osborne et al. (2013, p. 150-151), uma abordagem dominante de serviço para a gestão pública é particularmente complexa. Os serviços públicos têm usuários múltiplos e conflituosos e existem ferramentas para negociar tais situações múltiplas e conflitantes. A proposição feita no presente estudo é a de que a carta de serviços pode vir a ser uma dessas ferramentas.

A Carta do Cidadão, ou *Citizen's Charter*, surgiu no Reino Unido, em 1991. A ideia era melhorar os serviços públicos, assegurando a transparência e o direito à informação. O propósito da Carta do Cidadão é promover a prestação eficiente de serviços públicos, utilizando os recursos disponíveis (HAYWOOD; RODRIGUES, 1993). Por meio de sua utilização seria possível uma mudança de atitude, tanto da administração pública quanto do cidadão, uma vez que, no que tange aos cidadãos, a noção de público se torna mais rica e ampla do que a noção do papel deles como eleitores (HAYWOOD; RODRIGUES, 1993). Além disso, a ferramenta confere aos cidadãos, conforme defendido pelo Guia Metodológico da Carta de Serviços (BRASIL, 2014, p. 14), uma prioridade sem antecedentes no setor público, implicando em um processo de transformação institucional, com base no princípio de que as instituições públicas devem atuar em conformidade com o interesse da sociedade e com os padrões de desempenho por ela estabelecidos. Da década de 1990 até o presente, inúmeros países, como França, Espanha, Itália, México, Noruega, Argentina, Chile, Índia, Filipinas, Canadá, EUA e Brasil, utilizaram ou se inspiraram na carta de serviços para aprimorar os serviços públicos prestados à sociedade.

No estudo de caso relatado neste artigo, foi feita a análise da implantação da carta de serviços em uma organização pública federal brasileira com capilaridade em todo o território nacional, a PRF, a fim de avaliar os impactos positivos ou negativos de sua utilização. Além disso, foram analisados os pontos de congruência e o alinhamento teórico da Abordagem do Serviço Público Dominante e da Carta de Serviços ao Usuário, mesmo tendo, as duas, origens distintas e se situarem, pelo menos a princípio, em campos distintos do conhecimento, sendo eles a gestão pública e o marketing. Os resultados obtidos com a realização desse estudo podem servir de orientação para as organizações e os gestores públicos que porventura implementem a ferramenta ou façam uma atualização da carta de serviços já divulgada. Além disso, os resultados podem fornecer subsídios importantes para o poder estatal, no tocante à orientação das políticas públicas voltadas para a qualidade do serviço público, à transparência e ao controle social.

As mudanças paradigmáticas do marketing no setor público e as demandas crescentes por qualidade dos serviços públicos por parte da sociedade dão o contorno da presente pesquisa. Sendo a carta de serviços “um instrumento de gestão pública democrática voltada para resultados” (BRASIL, 2014, p. 11), o problema central nesta investigação é o seguinte: “*quais as mudanças provocadas e os resultados obtidos pela implantação da Carta de Serviços ao Usuário em uma organização pública brasileira sob a ótica da Abordagem do Serviço Público Dominante?*” O problema de pesquisa se liga às proposições feitas no curso deste trabalho que são: as cartas de serviços estão gerando a melhoria de serviços públicos? A ferramenta carta de serviços tem alinhamento conceitual com a Abordagem do Serviço Público Dominante?

Com o propósito de avaliar a implantação da carta de serviços na PRF sob a ótica da Abordagem do Serviço Público Dominante, e as melhorias decorrentes na qualidade dos serviços públicos prestados, foram definidos os seguintes objetivos específicos: i) analisar os pontos de congruência entre a carta de serviços da PRF e a Abordagem do Serviço Público Dominante; ii) analisar a qualidade da carta de serviços da PRF, apontando os pontos fortes e as dificuldades que

ocorreram na implantação da ferramenta; e iii) com base nas análises, fornecer diretrizes para as organizações públicas que ainda não usam a ferramenta ou desejam aperfeiçoá-la. A seguir, apresentam-se, nas seções seguintes, as revisões dos conceitos abordados, a metodologia de pesquisa, a análise e as interpretações dos resultados e considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Marketing no Setor Público

Se bem compreendidos e aplicados pelo setor público, embora historicamente tenham sido deixadas de lado, teorias, métodos e ferramentas de marketing podem fornecer caminhos e respostas para o melhor cumprimento dos objetivos das organizações públicas. Assim entendem Kotler e Lee (2008, p. 23), ao afirmar que o marketing se revela como a melhor plataforma de planejamento para uma agência pública que visa a atender às necessidades do cidadão e entregar valor real. A preocupação central do marketing é entregar ofertas de valor ao mercado-alvo. No setor privado, o foco é a valorização e a satisfação do cliente e, no setor público, os esforços do marketing se voltam para a valorização e a satisfação do cidadão.

Como disciplina científica, o marketing passou por inúmeras mudanças, evoluindo ao longo das décadas. Uma de suas subdisciplinas, denominada marketing de serviços, desenvolveu-se juntamente com o aumento de economias e mercados baseados em serviços nos últimos 50 anos, seguindo uma lógica dominada por produto (LDP), em que serviço era tratado como produto intangível, cuja complexidade requeria um tratamento especial. Vargo e Lusch (2004) desafiaram essa lógica convencional, afirmando que, na verdade, *em todas as trocas, serviço é trocado por serviço*. Mas “serviço” deve ser compreendido como **ato de servir**, como *a aplicação de conhecimentos e habilidades na produção do valor trocado, via entrega de bens e serviços*, que funcionam como *veículos* da distribuição dos benefícios e utilidades (VARGO; LUSCH, 2017). O serviço fica oculto no dinheiro usado e nos bens e serviços transacionados.

Vargo e Lusch (2017, p. 54) previram a transdisciplinaridade da LDS, além de afirmar que “o quadro teórico da lógica dominada pelo serviço surgiu do desejo de simplificar, de resolver tensões e paradoxos” (VARGO; LUSCH, 2017, p. 52, tradução nossa). É pertinente afirmar que a aplicação dos conceitos de LDS, por exemplo, no setor público, pode contribuir para a melhoria geral da gestão pública, quando se usa a ideia de que o serviço é a base fundamental das trocas ou de que o valor é cocriado por múltiplos atores, sempre incluindo o beneficiário, no caso em tela, os usuários dos serviços públicos. Em que pese a bibliografia sobre a LDS estar voltada, primariamente, para o setor privado, não há razões para não aplicá-la ao setor público. Como alegam Kotler e Lee (2008, p. 22), “a mudança é inevitável e afeta tanto o setor público quanto o privado. Todas as organizações estão sujeitas a novos desafios e a novos concorrentes, qualquer uma delas poderia necessitar de uma reestruturação de sua organização ou de seu objetivo”.

Apesar de importantes diferenças entre seus objetivos, há muitas semelhanças entre organizações públicas e privadas. Para Ghelman e Costa (2006, p. 2), a administração pública pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, mas não pode perder a perspectiva de que o setor público tem como objetivo cumprir a sua função social, ao passo que o setor privado visa à maximização do lucro. Por isso, não se pode simplesmente aplicar diretamente os princípios da administração de empresas na gestão pública. Dessa forma, é importante fazer as apropriações e as adaptações necessárias no sentido de propiciar que administração pública adote um modelo que a ajude a cumprir suas finalidades. Para Osborne et al. (2013, p. 136), houve uma falha fatal na teoria da gestão pública que viu os serviços públicos como processos de fabricação e não de serviços. Uma das causas dessa falha foi que, por meio da aderência à LDP, as organizações públicas não conseguiram integração holística de seus ambientes internos e externos (OSBORNE et al., 2013, p. 142). Na verdade, os negócios do governo não são, em geral, sobre a entrega de produtos pré-fabricados e sim sobre a ideia de que os bens públicos são, de fato, serviços públicos, e não

produtos públicos, uma vez que são intangíveis, processados e baseados em uma promessa do que deve ser entregue (OSBORNE et al., 2013, p. 136). Recentemente, a aplicabilidade da LDS no serviço público tem sido defendida por alguns autores. Osborne et al. (2013, p. 149) apresentaram quatro proposições para a Abordagem do Serviço Público Dominante que oferecem elementos essenciais de uma gestão pública eficaz dentro da Nova Governança Pública. As proposições reconhecem e respondem à realidade externa e interorganizacional desse modo de gestão pública, bem como à necessidade de abraçar o caráter processual e sistêmico da prestação de serviços públicos dentro dela.

No tocante à primeira proposição, na medida em que a orientação estratégica da organização pública se refere à capacidade de entender as necessidades e as expectativas de cidadãos e usuários dos serviços (SOFAER; FIRMINER, 2005), a proposição diz respeito à ideia de que uma abordagem dominante de serviço público traz ganhos, tanto para a eficácia organizacional quanto para a eficiência, e favorece uma compreensão integrada das preferências dos cidadãos e das necessidades dos usuários. A segunda proposição se relaciona com a ideia de que o marketing nos serviços públicos não se trata somente de “venda” ou da prestação dos serviços. Assim, na literatura de marketing de relacionamento, a confiança é discutida como base de compromisso para reduzir incertezas associadas a comportamentos oportunistas em um ambiente incerto ou mercado e, no caso de organizações públicas, como uma política pública, tendo a confiança como mecanismo de governança no Estado plural em evolução (OSBORNE et al., 2013, p. 144). O ponto central da terceira proposição é a coprodução, vista como elemento central do processo de prestação de serviços, tendo em mente que, pela abordagem do serviço dominante, não há como evitar a copropriedade de serviços públicos (OSBORNE et al., 2013, p. 145), até porque, em última instância, o que é público é de propriedade dos cidadãos. Na quarta premissa se ressalta a importância da utilização de uma abordagem de serviço público dominante, concomitante com uma eficiente gestão de operações. De acordo com Osborne et al. (2013, p. 147), uma premissa da gestão pública exige que se explore a interatividade do gerenciamento interno de operações de serviços com a prestação de serviços externos para que se torne uma ferramenta real para a transformação do serviço público. Cada proposição está ligada, respectivamente, às seguintes questões: a orientação estratégica das organizações de serviço público, o papel do marketing na prestação de serviços públicos, a coprodução de serviços públicos e a gestão operacional desses serviços (OSBORNE et al., 2013, p. 141).

Uma das ferramentas de gestão pública que têm sido utilizadas pelo Estado e pelas organizações públicas em todo o mundo, desde a década de 1990, para auxiliar na comunicação e na melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos, no que tange aos padrões e à acessibilidade, dentre outros quesitos, é denominada Carta de Serviços. Em relação à Abordagem do Serviço Público Dominante, verificam-se muitos pontos de congruência entre esta e a carta de serviços, independente do fato da ferramenta em questão ter sido concebida muito antes da proposição que altera a lógica dominante do pensamento em marketing. Um exemplo disso é que uma de suas finalidades é “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” (BRASIL, 2014, p. 15), o que se alinha com a ideia de cocriação de serviços e atores sociais e econômicos integradores de recursos presentes nos axiomas de Vargo e Lusch (2016) e as premissas da abordagem do serviço público dominante de Osborne et al. (2013).

2.2 Cartas de Serviços

Em dezenas de países pelo mundo houve a implantação de cartas de serviços por parte do Estado e de suas organizações. No entanto, a primeira vez que se tem notícia do uso do termo e do conceito de carta de serviços foi no Reino Unido, no início da década de 1990. A *Citizen's Charter* foi uma iniciativa política do governo britânico, lançada pelo primeiro-ministro John

Major, em 22 de julho de 1991 e consistiu na implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com dados recolhidos juntos aos consumidores (ABRUCIO, 1996, p. 22). O objetivo foi melhorar os serviços públicos no Reino Unido, assegurando a transparência e o direito à informação, tomando medidas para motivar o serviço civil, adotando uma abordagem de *stakeholder* e economizando o tempo, tanto do executante quanto do cidadão-usuário dos serviços. A Carta do Cidadão implantada no Reino Unido foi uma ação própria do gerencialismo, pois buscava melhorar os serviços públicos por meio de um programa de qualidade e publicidade da gestão pública.

Para Haywood e Rodrigues (1993, p. 201), a natureza das relações entre as organizações públicas e os usuários dos seus serviços é percebida nas Cartas do Cidadão por meio de três dimensões principais que são a informação, as reclamações e a compreensão do cliente. Cada uma dessas dimensões tem o propósito de permitir que o indivíduo pressione os responsáveis por prestarem os serviços públicos. A primeira se refere à publicação dos níveis de qualidade previstos para os serviços e o desempenho da forma que é acessível a uma ampla gama de pessoas. Incluem tempos mínimos de resposta a solicitações e tempos de espera máximos prescritos, como listas de espera por cirurgias em hospitais e para recebimento de pagamentos por benefícios. A segunda se relaciona com o *design* e as informações sobre procedimentos para reclamações. Alguns exemplos são a publicação de um número de telefone permanente para relatar falhas nos semáforos, que permitem correção rápida, e distribuição em massa de folhetos descrevendo procedimentos de reclamação para os interessados. A terceira se refere à pesquisa com clientes, o desenho e a operação de investigações para conhecer as atitudes dos clientes, como o uso de vários tipos de pesquisas por amostragem e pesquisas contínuas.

No Brasil, a Carta de Serviços ao Cidadão foi instituída pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o Gespública, no início da década de 2000, com a finalidade de orientar as organizações públicas que prestam atendimento direto ao cidadão a elaborar e divulgar os padrões e os compromissos de qualidade assumidos com os usuários dos seus serviços. A Carta de Serviços ao Cidadão é definida no Guia Metodológico da Carta de Serviços (BRASIL, 2014, p. 14) como sendo “o documento no qual o órgão ou a entidade pública estabelece o compromisso de observar padrões de qualidade, eficiência e eficácia na execução de suas atividades, perante os seus públicos alvos e a sociedade em geral, especialmente aquelas de prestação direta de serviços públicos”.

Desde de 2000, os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional ficaram obrigados a divulgar os padrões de qualidade dos serviços prestados ao cidadão, responsabilidade instituída pelo Decreto nº 3.507/2000. Com isso, o governo brasileiro passou a disseminar um guia de implantação da Carta de Serviços ao Cidadão, pelo Programa Gespública, a fim de fornecer às organizações públicas uma ferramenta para a divulgação dos referidos padrões. No entanto, inicialmente, poucas organizações cumpriram o disposto no decreto e implantaram a carta de serviços. Com a publicação do Decreto nº 6.932/2009, a carta de serviços se tornou oficial no país, de modo que as organizações públicas federais ficaram obrigadas a elaborar e divulgar as suas cartas. Aliado a isso, em 2012, o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a exigir das organizações públicas federais auditadas a divulgação das cartas. Como, a partir de 2009, passou a haver a obrigatoriedade da publicação da carta de serviços pelas organizações públicas federais, praticamente todas elas divulgaram suas cartas. Verificou-se que muitas organizações públicas estaduais e municipais também publicaram suas cartas de serviços, como pode ser visto na relação contida no endereço eletrônico do Programa Gespública³. Nova alteração ocorreu em 2017, quando, com o advento do Decreto nº 9.094/2017, alterou-se o nome para Carta de Serviços ao Usuário, mas permanecendo todos os seus preceitos e fundamentos.

Quanto à Carta de Serviços da PRF, sua divulgação foi realizada no fim de 2012. De acordo com a Portaria nº 160/2012 da Direção-Geral (BRASIL, 2012), a carta da PRF é “o documento que relaciona os serviços prestados pela PRF, dispõe sobre as formas de acessá-los, os meios como eles serão prestados, os responsáveis pela prestação desses serviços e as formas pelas quais o cidadão poderá emitir sugestões para a melhoria de ações”. Já em 2018, após cinco anos da publicação de sua carta, a PRF deu início à revisão com previsão para a divulgação da nova carta no curso do ano de 2019.

Ao longo dos anos, as cartas de serviços passaram pelo crivo de muitos estudiosos mais ligados à gestão pública. Foram feitas críticas positivas e negativas quanto aos seus efeitos na qualidade dos serviços públicos e na participação dos cidadãos, deixando claras três possibilidades: uma visão mais restritiva de seu campo de atuação e desdobramentos, uma visão intermediária e outra visão mais ampliada sobre as possibilidades de resultados da ferramenta. Para Mullen (2005), a Carta do Cidadão se destinou a garantir uma melhoria na qualidade de serviço, não o envolvimento da sociedade civil organizada na concepção e na gestão dos serviços públicos. Ou seja, o ideal seria o consumismo e não a democracia participativa, não politizando e não mobilizando o cidadão, visto, nessa seara, como consumidor individual. Numa ótica intermediária, Haywood e Rodrigues (1993, p. 197), apesar de terem afirmado acerca da possibilidade de um novo paradigma da gestão pública, entenderam que, no âmbito da política governamental sobre a Carta de Cidadão, não há senso de cidadão ativo. Para os autores, para que os gerentes sejam efetivos a médio e longo prazo, ou seja, para alcançarem resultados e não simplesmente produtos, será essencial encontrar maneiras de tratar os usuários como cidadãos e não como meros consumidores. Nesse processo, o consumidor é cada vez mais destacado, com consequências significativas para as organizações públicas, sendo um dessas consequências a mudança e o fortalecimento do papel dos gestores e seu relacionamento com os prestadores de serviços (HAYWOOD; RODRIGUES, 1993, p. 197). Numa visão ampliada sobre os efeitos da implantação das cartas de serviços, o Guia Metodológico da Carta de Serviços (BRASIL, 2014, p. 14) defende que a adoção da carta de serviços implica em um processo de transformação institucional, de modo que a organização pública é induzida a uma mudança de atitude na forma de operar seus processos institucionais, principalmente aqueles voltados para o atendimento ao cidadão. Para Abrucio (1996, p. 22), “o programa do governo inglês mais importante no sentido de priorizar o consumidor é, sem dúvida, o *Citizen's Charter*”.

Falco (2000, p. 6) afirma que a carta dos serviços dá voz aos cidadãos, uma vez que lhes fornece os meios necessários para monitorar e controlar as atividades públicas e também é um útil mecanismo de regulamentação e coordenação das atividades econômicas para as organizações públicas, que poderão fornecer serviços mais coerentes com as expectativas dos cidadãos. O autor conclui que, com o uso da carta dos serviços, o legislador confere aos cidadãos o papel de ator principal do processo de prestação dos serviços públicos (FALCO, 2000, p. 17). Isso quer dizer que, além de um impacto nos processos de atendimento ao cidadão, a adoção da Carta de Serviços pode também provocar um redesenho dos processos de apoio ou, mesmo, gerenciais da organização pública, visando atender aos requisitos requeridos pelas partes interessadas que, no caso em voga, são, principalmente, os cidadãos usuários desses serviços públicos.

Quanto à Abordagem do Serviço Público Dominante, as quatro proposições, relacionadas à orientação estratégica das organizações públicas, ao papel do marketing na prestação de serviços públicos, à coprodução à gestão operacional dos serviços públicos, oferecem os elementos essenciais da prática eficaz de gestão pública dentro da Nova Governança Pública, pois reconhecem e respondem à realidade externa e interorganizacional desse modo de gestão (OSBORNE et al., 2013, p. 149). Ao passo que a implantação da carta de serviços visa

estabelecer compromissos referentes aos padrões de qualidade dos serviços públicos, estimular o controle social, propiciar a avaliação contínua e o monitoramento da gestão com a utilização de indicadores e divulgar amplamente os serviços prestados pelos órgãos, entende-se, à primeira vista, o alinhamento dessa prática no bojo da Abordagem do Serviço Público Dominante, visto o seu fomento à atuação estratégica, à cocriação de serviços, ao marketing público e ao gerenciamento dos processos relacionados aos serviços públicos.

3 METODOLOGIA

3.1 Delineamento da Pesquisa

Primeiramente, verifica-se que, quanto ao seu objetivo geral, a presente pesquisa classifica-se como exploratória. São raros os estudos e as pesquisas científicas realizadas sobre a implantação da carta de serviços em organizações brasileiras, ainda mais no que tange ao seu relacionamento com a LDS e muito menos com a Abordagem do Serviço Público Dominante, de modo que o tema desta pesquisa é praticamente inexplorado na academia. Como exceção, citam-se alguns artigos publicados nos últimos anos por Silva Junior e Stanger (2010), Espíndola et al. (2011), Souza e Parreira (2014) e Pereira e Moreira (2014) relacionados à implantação da Carta de Serviços no Brasil.

Para alcançar os objetivos propostos, primeiramente, foram realizadas pesquisas documentais e bibliográficas, abrangendo as fontes não escritas, as fontes escritas, oficiais e não oficiais, e as fontes estatísticas (SAINT-GEORGES, 2005, p. 17). A partir de então, partiu-se para o uso do estudo de caso como estratégia de pesquisa, que são adotados quando são colocadas questões do tipo “como” e “por quê”, quando há pouco controle por parte do pesquisador quanto aos acontecimentos e quando o objeto de estudo reside em fenômenos (YIN, 2005, p. 19). Tendo em vista as características da presente pesquisa, o estudo de caso utilizado foi do tipo 2, com um caso único incorporado e três unidades de análise. Um dos fundamentos lógicos que justificam o caso único é o caso representativo ou típico (YIN, 2005, p. 63). A PRF tem uma organização e uma forma de atuação semelhantes às de muitas outras organizações públicas de abrangência nacional, como a Polícia Federal e a Receita Federal. A unidade principal foi o portal de serviços na internet e as redes sociais da PRF e as subunidades de análise foram a sede nacional da PRF, em Brasília, DF, e a sede administrativa da Superintendência Regional da PRF em Minas Gerais, sendo esta a maior superintendência da organização. Quanto à coleta de evidências, optou-se pelas seguintes técnicas: coletas de documentos, observação participante e questionário.

3.2 Procedimentos de coleta de dados

A amostragem dos respondentes do questionário foi determinada por acessibilidade e conveniência (GIL, 2008, p. 94), muito utilizada em estudos exploratórios e qualitativos. Como o foco foi verificar a qualidade da ferramenta Carta de Serviços e sua relação com a Abordagem do Serviço Público Dominante sob a ótica da organização, os questionários foram enviados para pessoas que participaram da elaboração e/ou da atualização da carta da organização e aquelas que tivessem conhecimento acerca do referido instrumento. Das 22 pessoas contatadas para responder ao questionário, 11 retornaram o contato e, destes, 7 informaram não possuir informações suficientes para colaborar com a pesquisa. Outras 4 pessoas responderam ao questionário, sendo essas respostas objeto de análise na presente pesquisa.

Quanto à observação participante, foram adotados os procedimentos descritos a seguir. Para a coleta das informações contidas no site da PRF e nas redes sociais, foram realizadas, primeiramente, a descrição e a análise de todo o conteúdo do site <<https://www.prf.gov.br/portal>>. Em seguida, foram descritas e analisadas as redes sociais da PRF, sendo elas Facebook, Instagram, Youtube e Twitter, contemplando as contas da PRF nacional e também das superintendências regionais, fazendo, sempre que pertinente, uma correlação entre a carta de

serviços da organização e a Abordagem do Serviço Público Dominante. Para a coleta de dados nas unidades e subunidades, o pesquisador principal esteve na sede nacional da PRF, em Brasília, DF, e na sede da Superintendência Regional da PRF em Minas Gerais, localizada em Contagem, MG, onde foram observados os setores responsáveis pela prestação de serviços aos cidadãos, além da infraestrutura como um todo, por meio de entrevistas com os funcionários que atuavam diretamente no atendimento ao público e coleta de documentos e informações. Observou-se, principalmente, a forma como os compromissos firmados na carta de serviços da organização estão sendo cumpridos.

Para proceder à avaliação da qualidade da carta da PRF, foi utilizada a lista de verificação da qualidade da Carta de Serviços ao Cidadão presente no Apêndice VII do Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2014), com o fim de medir a grau de adequação da carta de serviços da PRF com a metodologia proposta pelo governo brasileiro.

3.3 Procedimentos de análise de dados

Para a análise dos dados coletados advindos de diferentes métodos, optou-se pela triangulação metodológica, a fim de se obter os dados mais completos e detalhados possíveis sobre o fenômeno (AZEVEDO et al., 2013, p. 5). A triangulação “envolve a combinação de diversos métodos, geralmente observação e entrevista, de modo a compreender melhor os diferentes aspectos de uma realidade e a evitar os enviesamentos de uma metodologia única” (AZEVEDO et al., 2013, p. 5). A triangulação foi utilizada para analisar os dados e as informações obtidas na observação, no questionário, na avaliação da carta de serviços da organização e nos documentos colhidos durante a pesquisa.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Em relação à observação dos serviços prestados pela PRF no portal de serviços e nas redes sociais, foram observados os serviços prestados pela internet, principalmente no tocante a acidentes de trânsito, como o Boletim de Acidente de Trânsito (BAT) e a Declaração de Acidente de Trânsito (DAT), além de uma integração parcial com o Portal de Serviços do governo federal⁴. Já os serviços relacionados a multas de trânsito são prestados, em sua quase totalidade, ainda fisicamente, sendo somente prestadas informações e fornecidos documentos pela internet. A maior parte das informações constantes na carta de serviços está coerente com aquelas disponibilizadas no portal de serviços. A principal incongruência está relacionada à informação dos prazos de prestação do serviço, sendo que ou a informação está faltante ou não coincide com a prestada na carta de serviços. Foi observado o uso intensivo de diversas redes sociais pela organização, o que pode favorecer o aumento da comunicação com os usuários e seu engajamento no processo de coprodução e na avaliação da experiência dos serviços, a partir do momento que eles podem interagir diretamente com a PRF.

Quanto à observação nas subunidades físicas de análise, foi verificada a adoção do conceito de balcão de atendimento único⁵ por parte da sede nacional da PRF em Brasília, DF, de forma integral, e por parte da sede da Superintendência Regional da PRF em Minas Gerais em caráter parcial. Em relação à Abordagem do Serviço Público Dominante, a opção da unificação da prestação dos serviços em um único local, corroborando a ideia de balcão de atendimento único, pode favorecer a condução de gerenciamento das operações dos serviços na medida em que aperfeiçoa o *design* operacional, embora não seja uma medida que garanta a melhoria dos serviços em longo prazo. No que tange à carta de serviços, as informações nela constantes estão condizentes com o que foi verificado *in loco*, com exceção dos prazos para o cumprimento dos serviços, ausentes na carta de serviços para aqueles relacionados a acidentes (com exceção e retificação e autenticação de BAT) e multas.

Dentre os dados coletados, cita-se um de grande relevância. Conforme relato de um dos servidores da Ouvidoria, setor pesquisado na sede nacional da PRF, um cidadão exigiu o cumprimento de um serviço com base na carta da PRF. Ao ver negado o pedido para abertura de processo de recurso de multa na sede nacional, o usuário fez uma reclamação junto à Ouvidoria para que a organização cumprisse o prometido na página 17, item “d” do tópico “Recurso da Infração” da Carta de Serviços da PRF (BRASIL, 2012, p. 17), *in verbis*: “d) Como solicitar: **Pessoalmente: na Unidade Sede**, nas Unidades Regionais e nas Delegacias da PRF...” (grifo nosso). A reclamação em questão chegou ao conhecimento do próprio Diretor-Geral do órgão à época, que determinou que a área, no caso, o Protocolo, voltasse a receber requerimentos de recurso de multas. Conforme já predizia Falco (1994, p. 16), a carta de serviços é vista como instrumento que induz os cidadãos à “palavra de honra”, favorecendo, a implementação de um sistema de controle e monitoramento das atividades exercidas pelo gestor público, constringendo-o a subscrever as garantias de segurança sobre a coerência do próprio comportamento.

De acordo com informações obtidas na Corregedoria-Geral em Brasília, as denúncias contra servidores da PRF podem ser realizadas presencialmente nas unidades correcionais, por telefone ou por e-mail, conforme prevê a carta da PRF. No entanto, verifica-se que as denúncias também podem ser efetuadas via e-OUV⁶, sendo repassadas às corregedorias posteriormente pela Ouvidoria da PRF. As denúncias podem ser feitas de forma anônima ou identificada, conforme descrito na carta de serviços. Com exceção do prazo de cumprimento de serviço, ausente na carta de serviços, as demais informações estão condizentes com o verificado no setor. Já no que diz respeito à Lei nº 10.098/2000, referente à promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, foi verificado o cumprimento dos requisitos relativos ao interior da sede administrativa livre de barreira arquitetônica ou obstáculo e à disposição de um banheiro acessível.

Em relação à avaliação da Carta de Serviços da PRF, após a aplicação da metodologia de avaliação presente no Apêndice VII do Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2014), chegou-se à pontuação de 6,56 pontos, em 12 possíveis, perfazendo um percentual de 54,67%. A avaliação em questão teve como principal objetivo medir o grau de adequação da carta de serviços avaliada aos requisitos previstos no Guia Metodológico. Entretanto, ao fazer uma breve análise dos dados aferidos, verifica-se que os principais pontos que devem ser alvo de melhoria são o padrão de qualidade dos serviços, a disseminação da carta de serviços e a sua revisão a partir do monitoramento e avaliação.

A partir das quatro premissas da abordagem do serviço público dominante e seu possível relacionamento com a carta de serviços, foram feitas as seguintes análises, com base nos dados coletados na observação, no questionário, na avaliação da carta de serviços da organização e nos documentos colhidos durante a pesquisa.

Proposição 1: Ao adotar uma abordagem de serviço público dominante para a prestação de serviços públicos, tanto o cidadão quanto o usuário estão situados como partes interessadas essenciais dos processos de políticas públicas e prestação de serviços públicos e seu engajamento nesses processos agrega valor a ambos (OSBORNE et al., 2013, p. 149). Nas respostas ao questionário, foi identificada uma percepção de alinhamento parcial da carta com o planejamento estratégico e a comunicação institucional da organização, sendo indicadas algumas iniciativas a fim de envolver ativamente os usuários dos serviços. Para os respondentes, a carta proporciona, mesmo que parcialmente, a participação e o engajamento nos cidadãos nos processos relacionados à prestação de serviços da PRF. Durante a observação, foram observadas as seguintes ações relacionadas à premissa: atuação da organização nas redes sociais, com destaque para a página do Facebook da PRF nacional e do Twitter de superintendências regionais e de campanhas

educativas, como o Festival Temático de Trânsito (Fetran) e o Cinema Rodoviário. Quanto à avaliação da qualidade da carta, destacaram-se a definição dos serviços a partir da estratégia e das competências institucionais; a apresentação e os compromissos da carta coerentes com a orientação estratégica da organização; o mapeamento e a documentação dos processos vinculados à prestação de serviço de forma a identificar a cadeia de valor; os mecanismos de participação, relacionamento, comunicação e interação dos públicos alvos e a consulta às partes interessadas durante a determinação dos padrões de desempenho e da qualidade dos serviços.

Proposição 2: Uma abordagem de marketing de serviço público dominante é essencial tanto para transformar a intenção estratégica de um serviço público em uma “promessa de serviço” específica, quanto para dar forma às expectativas desse serviço por seus usuários e ao papel da equipe ao entregá-lo. Ela também pode oferecer uma estrutura robusta para desenvolver a confiança na prestação de serviços públicos, tanto entre as organizações públicas quanto com os usuários do serviço (OSBORNE et al., 2013, p. 149). No questionário, os respondentes entenderam que as críticas e as sugestões dos usuários foram consideradas na elaboração e na atualização em curso das promessas de serviço da carta de serviços. No entanto, faltam processos padronizados referentes ao monitoramento, à avaliação e ao ajuste das necessidades e expectativas dos usuários e da própria carta. Durante a observação participante, foram verificadas relevantes ações relacionadas à segunda premissa, podendo ser citadas as seguintes: a atuação da Ouvidora e do SIC, o site eletrônico Agência PRF, as campanhas publicitárias da organização nos diversos meios de mídia, o Manual de Identidade Visual da PRF, os serviços virtuais, como o BAT e o DAT, a acessibilidade do site eletrônico e a transparência de dados da organização disponíveis em seu site eletrônico. Quanto à avaliação da carta, são positivos os seguintes pontos: os procedimentos para receber, atender, gerir e responder às sugestões, queixas/reclamações; os processos de reparação de danos ao beneficiário do serviço prestado em caso de descumprimento dos padrões de qualidade estabelecidos e os compromissos assumidos. É passível de melhoria a consulta aos públicos alvos durante o processo de definição dos padrões de qualidade dos serviços.

Proposição 3: Ao adotar uma abordagem de serviço público dominante, a coprodução torna-se um componente inalienável da prestação de serviços públicos, que coloca as experiências e o conhecimento do usuário do serviço no cerne da concepção e entrega eficazes dos serviços públicos (OSBORNE et al., 2013, p. 149). Tendo os respondentes do questionário afirmado que a participação dos usuários e o monitoramento do desempenho dos serviços públicos se dão de forma pontual e por meio das reclamações e sugestões apontadas durante o próprio atendimento ou registradas nos canais de Ouvidoria e Corregedoria, verifica-se que o processo de coprodução na instituição ainda é incipiente, não sendo uma prática de gestão contínua e disseminada. Na avaliação da carta, identificou-se, como ponto forte, a abertura para que os usuários sugiram melhorias. No entanto, falta efetividade, já que, como oportunidade de aperfeiçoamento, viu-se que a manifestação dos públicos-alvo e da sociedade em geral sobre a qualidade dos serviços prestados e do atendimento não tem sido considerada de forma sistemática na análise crítica de desempenho do sistema de gestão da organização.

Proposição 4: Sem uma abordagem de serviço público dominante, a gestão de operações nos serviços públicos só levará a serviços públicos mais eficientes, mas não necessariamente mais eficazes. No entanto, sem a gestão de operações, uma abordagem de serviço público dominante aos serviços públicos levará simplesmente a uma “promessa de serviço” não cumprida (OSBORNE et al., 2013, p. 149). Os respondentes do questionário citaram várias ações e iniciativas que apresentam indícios de que os processos de prestação dos serviços da organização têm sido modificados com vistas à melhoria contínua, inclusive com a influência da carta de serviços. Foram relatadas também dificuldades no processo de construção e manutenção da carta

de serviços e melhorias advindas de sua implantação. No que se refere à observação, verificou-se que a adoção do conceito de balcão de atendimento único nas unidades de análise físicas trouxe avanços e melhorias nos processos relacionados aos serviços públicos, bem como os programas de treinamento e capacitação do público interno da organização. Quanto à avaliação da carta, são passíveis de melhoria: (i) a definição de padrões de qualidade dos serviços a partir um diagnóstico de cada serviço oferecido ao usuário-cidadão; (ii) a definição de indicadores e metas de serviços com o uso de *benchmarks* (iii) e o oferecimento de tempo de resposta para cada serviço.

5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa realizada, foram identificadas oportunidades de melhoria relacionadas aos processos de prestação de serviços e à própria carta de serviços da PRF, mas que podem ser apropriadas por outras organizações públicas brasileiras. As principais sugestões são: atualização contínua da carta de serviços; especificação do tempo de espera para atendimento e do tempo de atendimento para cada serviço prestado; inclusão das informações relativas aos usuários que farão jus à prioridade no atendimento, ao tratamento a ser dispensado aos usuários durante o atendimento, às condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento, em especial no que se refere à acessibilidade, à limpeza e ao conforto, e aos procedimentos para atendimento quando o sistema informatizado se encontrar indisponível; padronização dos campos relativos à unidade responsável pelo serviço, aos locais e às formas de acesso para cada serviço; elaboração e divulgação da carta de serviços em formatos diversos da versão eletrônica já divulgada, a fim de atender a públicos específicos; e divulgação na carta de serviços dos programas e atividades educacionais e culturais da PRF, tais como Fetran, Cinema Rodoviário, Semana Nacional de Trânsito, Galeria de Heróis e Museus da PRF.

Quanto às dificuldades encontradas pelas equipes responsáveis pela carta de serviços, a partir dos dados coletados, podem ser levantadas as questões a seguir. É necessário que a gestão da carta de serviços da organização seja atribuída a uma área específica, com recursos e poderes suficiente, de preferência uma área de cunho estratégico e com diálogo com toda organização. Para a primeira elaboração de uma carta de serviços, é fundamental uma capacitação prévia dos componentes do grupo responsável, a fim de permitir um alinhamento conceitual e técnico quanto ao que vai ser tratado e realizado. Após o processo de elaboração da carta de serviços, deve ser feito um trabalho criterioso e permanente de sua divulgação ao público interno e externo, utilizando, para isso, as mais variadas estratégias, canais e formatos de comunicação. Por fim, não mesmo importante, é imprescindível que a construção da carta não seja uma ação isolada. Por isso é necessário que a organização tenha mecanismos de monitoramento e avaliação do desempenho institucional no cumprimento de sua carta de serviços, além de um sistema de revisão do conteúdo dela. Mesmo não sendo seu objetivo precípuo, foi observado, na implantação da carta de serviços da PRF, que a ferramenta pode funcionar como um instrumento de monitoramento e avaliação da qualidade dos serviços prestados pela organização pública, mesmo que de forma parcial ou provisória, quando não há mecanismos próprios de controle ou quando eles ainda não insipientes.

Em relação à primeira proposição da pesquisa (as cartas de serviços estão gerando a melhoria de serviços públicos), entende-se que é uma questão complexa para ser respondida completamente num único estudo de caso. Mas, pode-se depreender deste estudo que, a partir da divulgação de sua carta de serviços em 2012 e com a revisão a ser publicada em 2019, os serviços públicos prestados pela PRF se tornaram mais transparentes e passíveis de controle social, pois, anteriormente, não havia nenhum documento público unificando os compromissos relacionados à qualidade dos serviços prestados, mesmo com lacunas. Além disso, várias ações tomadas pela organização concomitante à divulgação da carta de serviços, ou partir de então, coadunaram para uma gestão mais estratégica, atenta aos ambientes interno e externo, buscando estabelecer uma relação de maior confiança com a sociedade e com alguns elementos de coprodução dos

processos finalísticos. A organização elaborou seu primeiro planejamento estratégico propriamente dito, com vigência de 2013 a 2020, o que corrobora uma visão mais estratégica a partir de então. Outra ação que se alinha com uma gestão mais focada no serviço externo foi a unificação das áreas de atendimento das unidades físicas visitadas, fazendo a prestação de serviços num único local, tendo a unificação do atendimento na sede nacional ocorrido em 2014 e a da sede administrativa da PRF em Minas Gerais, em 2018. Houve uma intensificação do uso das redes sociais para comunicação e interação com os cidadãos, com destaque para o Facebook, no caso da PRF nacional e do Twitter, para as superintendências regionais. Podem ser citadas várias outras ações que coadunam para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, como a implantação do SEI em 2016, a atualização do sistema Alerta para o sistema Sinal em 2017 e a transparência dos dados da organização disponíveis na sua página eletrônica.

Entretanto, há nítida carência de padronização de algumas rotinas de monitoramento e avaliação dos processos relacionados aos serviços prestados ao público e também na divulgação da carta de serviços, apesar de isso não ser necessariamente o objetivo principal da ferramenta. A carência no monitoramento e na avaliação da carta e dos padrões de qualidade nela divulgados pode ser fruto da tradição da cultura da administração pública brasileira, a qual normalmente não usa indicadores de resultado e desempenho, embora essa realidade venha mudando recentemente. Em relação à pouca divulgação da ferramenta interna e externamente, verifica-se que isso também ocorre em outras organizações brasileiras e nos outros países em que a carta de serviços foi divulgada. Sendo um instrumento de divulgação dos padrões de qualidade dos serviços públicos prestados, muitas vezes a carta de serviços se presta para organizar a gestão e os processos dos serviços públicos da organização, mas não se verifica a publicidade da ferramenta em si, mas apenas dos elementos que ela se propõe a divulgar. Pelo exposto, concluímos que, apesar das dificuldades, a utilização da carta de serviços pela organização pública contribui para a melhoria da qualidade dos serviços prestados por ela.

No tocante à segunda proposição apresentada neste estudo (a Carta de Serviços tem alinhamento conceitual com a Abordagem do Serviço Público Dominante), pode-se compreender que há grande afinidade conceitual entre os dois. No que se refere à primeira proposição da Abordagem do Serviço Público Dominante, tanto a ferramenta quanto a teoria defendem a participação e o engajamento dos usuários nos processos de política pública e prestação de serviços públicos. Uma das finalidades da carta de serviços é “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” (BRASIL, 2014, p. 15). Quanto à segunda proposição, que incentiva o relacionamento de confiança entre a organização pública e a sociedade, o Guia Metodológico (BRASIL, 2014, p. 14) aponta que a carta de serviços “contribui para a ampliação dos níveis de legitimidade e de confiança que a sociedade deposita na instituição”. Já a coprodução dos processos relacionados aos serviços públicos, sendo o centro da terceira premissa, se relaciona com a carta de serviços na medida em que o processo de implantação da ferramenta contempla a prévia negociação com a sociedade sobre os padrões de desempenho institucionais a serem observados na execução dos serviços e o investimento na melhoria dos processos para o alcance desses padrões, é possível também desejável oferecer aos públicos alvos oportunidades de cocriação. O conceito de cocriação é aderente ao contexto da administração pública democrática, ao passo que a carta de serviços representa uma tecnologia de participação democrática dos públicos alvos na definição dos resultados esperados das instituições públicas, fornecendo transparência à sua atuação (BRASIL, 2014, p. 21). Por fim, a gestão das operações dos serviços públicos aliando o foco de eficiência interna com o foco no usuário, que é a quarta proposição da Abordagem do Serviço Público Dominante, se alia à carta de serviços quando, por exemplo, uma das finalidades da ferramenta é “propiciar a avaliação contínua da

gestão e o monitoramento interno e externo do desempenho institucional mediante a utilização de indicadores” (BRASIL, 2014, p. 15).

Na prática, conforme visto no presente estudo, várias dessas ideias congruentes se confirmaram. A divulgação de padrões de qualidade dos serviços públicos prestados, mesmo que incompletos, expõe a organização pública ao escrutínio dos cidadãos, levando-se em conta, principalmente, o princípio constitucional da legalidade da administração pública no caso brasileiro, favorecendo a participação e o engajamento da sociedade. No processo de revisão da carta de serviços, várias possibilidades se abrem para a organização, no sentido de verificar o monitoramento, a avaliação e os compromissos firmados relacionados aos serviços públicos e propor melhorias, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão dos serviços com um foco maior no usuário externo. As várias ações aliadas à Abordagem do Serviço Público Dominante tomadas pela organização estudada após a divulgação de sua carta de serviços, mesmo podendo não ter relação direta com a publicação da ferramenta de gestão, o que pode ser objeto de estudos futuros, complementa lacunas deixadas na divulgação da primeira versão da carta, ou, mesmo, aperfeiçoa elementos que já constavam nela. É o caso da enorme quantidade de dados e informações internas disponibilizados no site eletrônico, o que sugere um alto nível de transparência da organização, além da migração do sistema Alerta para Sinal, em que o cidadão consegue contatar diretamente o policial próximo à ocorrência; da implantação do sistema SEI, que otimizou e forneceu maior economicidade, publicidade e agilidade aos processos administrativos, e da unificação prestação de serviços num único local, dentre outras ações que podem ser citadas.

Como limitações de estudo, tem-se o seu caráter exploratório e o fato de se buscar aliar uma teoria e uma ferramenta de gestão que, a princípio, estão situadas em tempos e áreas do conhecimento distintos, o que poder ensejar, por um lado, dificuldades no relacionamento de ideias e, por outro, oportunidades de estudo. Outro fator limitador se deve à quantidade reduzida de unidades de análise e ao estudo de caso único. Isso não afasta definitivamente uma generalização analítica (YIN, 2005), mas requer que mais estudos sejam realizados para analisar a efetividade das cartas de serviços e seu enquadramento como uma ferramenta de gestão alinhada com a Abordagem do Serviço Público Dominante. Quanto aos métodos de coleta de dados, houve um número reduzido de respondentes do questionário na organização. Isso se deve, em especial, ao fato da carta de serviços ensejar conhecimentos técnicos específicos e, ao mesmo tempo, conhecimentos gerais da organização. Ressalta-se também que a própria metodologia brasileira da carta de serviços carece de revisão e atualização, por coerência, já que sua última versão é datada de 2014.

De acordo com Osborne et al. (2013, p. 142), as tecnologias digitais introduzidas pelas organizações públicas têm sido, em grande parte, de cunho operacional e não estratégico, não se reconhecendo as implicações de uma abordagem dominante dos serviços para a orientação estratégica dessas organizações. Há muitas oportunidades de pesquisa que abordem o crescente uso de serviços públicos digitais, a utilização da carta de serviços como instrumento de formalização dos compromissos públicos relacionados com a qualidade dos serviços prestados pelo Estado e a abordagem do serviço público dominante como teoria principal de temas relacionados a marketing no setor público e gestão dos serviços públicos. Com base nos conceitos da Abordagem do Serviço Público Dominante e da Carta de Serviços, novas pesquisas devem ser feitas para avaliar os ganhos práticos na concepção e gestão de métodos de avaliação de desempenho de organizações públicas, para consolidar sua gestão estratégica. Para isso, são úteis, por exemplo, os conceitos de cocriação de valor e de necessidade de engajamento dos cidadãos para criar um relacionamento de confiança entre a sociedade e a organização pública, coprodução e a gestão das operações dos serviços públicos aliando a necessidade de eficiência interna com o foco no usuário do serviço externo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: ENAP, 1996. (Cadernos ENAP, 10).
- AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. **Implementação do conceito Balcão Único na Administração Pública**. Lisboa, 2008.
- AZEVEDO, C. E. F. *et al.* A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. *In*: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 4., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: ANPAD, 2013.
- BIAZON, V. V.; SILVA, P. P. F. Fundamentos da administração de recursos materiais e patrimoniais na gestão pública: estudo sobre o funcionamento da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento - SEAB - Paranavaí/PR. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2., 2013, Francisco Beltrão. **Anais...** Francisco Beltrão: CONAPE, 2013.
- BRASIL. Portaria nº 160, de 19 de dezembro de 2012. Institui e dá publicidade à Carta de Serviços ao Cidadão. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 96, 2012a.
- _____. **Carta de serviços ao cidadão**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/portal/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/carta-de-servicos-1>>. Acesso em: 13 fev. 2019.
- _____. **Governo federal divulga pesquisa inédita sobre qualidade dos serviços públicos**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2018a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-divulga-pesquisa-inedita-sobre-qualidade-dos-servicos-publicos>>. Acesso em: 8 maio 2019.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA**: carta de serviços ao cidadão: guia metodológico. Versão 3/2014. Brasília, DF: SEGEp, 2014. 54 p.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- ESPÍNDOLA, C. E.; OLIVEIRA, J. B. F. de; FORMIGA, M. M. A tecnologia da informação como meio para facilitar o acesso do cidadão aos serviços públicos. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2011. FALCO, S. E. Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 51, n. 3, p. 5-27, 2000.
- GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 3., 2006, Resende. **Anais...** Resende, 2006.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- 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.
- KOTLER, P.; LEE, N. **Marketing no setor público**: um guia para um desempenho mais eficaz. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MULLEN, J. **John Major's Citizens Charter**: fifteen years later. 2005.
- OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; NASI, G. A new theory for public service management? toward a (public) service-dominant approach. **The American Review of Public Administration**, Chicago, v. 43, n. 2, p. 135-158, 2013.
- PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS, 2011. 102 p.

PEREIRA, R.; MOREIRA, L. Carta de serviços ao cidadão: a experiência da Agência Nacional de Saúde Suplementar. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2011.

SAINT-GEORGES, P. Pesquisa e crítica das fontes de documentação nos domínios econômico, social e político. In: ALBARELLO, L. *et al.* (Org.). **Práticas e métodos de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 2005. v. 1, cap. 2, p. 15-47.

SAREN, M. A marketing theory. In: BAKER, M. J.; SAREN, M. (Org.). **Marketing theory: a student text**. 2nd ed. London: Sage, 2010. p. 26-50.

SILVA JUNIOR, H. S.; STANGER, A. C. Carta de serviços ao cidadão: um estudo de caso na polícia federal brasileira. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 15., 2010, Santo Domingo. **Anais...** Santo Domingo, 2010.

SOFAER, S.; FIRMINER, K. Patient perceptions of the quality of health services. **Annual Review of Public Health**, Palo Alto, v. 26, p. 513-559, 2005.

SOUZA, F. S. R. N. de; PARREIRA, T. J. A carta de serviços ao cidadão como instrumento de melhoria do serviço público. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2014.

VARGO, S. L.; LUSCH, R. F. Evolving to a new dominant logic for marketing. **Journal of Marketing**, Chicago, v. 68, n. 1, p. 117, 2004.

_____. Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic. **Journal of the Academy of Marketing Science**, Greenvale, v. 44, n. 1, p. 5-23, Jan. 2016.

_____. Service-dominant logic 2025. **International Journal of Research in Marketing**, New York, v. 34, n. 1, p. 46-67, 2017.

VEIGA, R. T.; URDAN, A. T.; MATOS, C. A. Estetização do marketing. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 2, p. 232-238, 2014.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. **Public Administration Review**, Washington, v. 62, n. 5, p. 515-528, 2002.

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

¹ Disponível em <<http://www.theacsi.org/national-economic-indicator/national-sector-and-industry-results>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

² Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/cidadania-digital/brasil-eficiente-cidadania-digital/pesquisa-de-gestao-da-qualidade-em-servicos-publicos>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

³ Disponível em <<http://www.gespublica.gov.br/carta-de-servicos>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

⁴ Disponível em <<https://www.servicos.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

⁵ O conceito de balcão único refere-se à prestação de serviços num único local e, preferencialmente, num mesmo momento, englobando os conceitos de balcão multisserviços e balcão integrado (AMA, 2008, p. 11).

⁶ E-OUV é o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, disponível em <<http://sistema.ouvidorias.gov.br/>>. Acesso em: 16 mai. 2019.