



A CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO E SEUS REFLEXOS NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza^a; Valentina Gomes Haensel Schmitt^b; Thiago José Parreira^b

^a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) - Fundação Getúlio Vargas (FGV/EBAPE)

^b Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga (CIANB) - Fundação Getúlio Vargas (FGV/EBAPE)

Resumo

A administração voltada para o cidadão é um dos principais pressupostos do modelo de Administração Pública Gerencial, que se desenvolveu no Brasil na década de 90. Uma de suas ferramentas é a Carta de Serviços ao Cidadão, que tem a finalidade de informar sobre serviços prestados por determinadas organizações públicas, inclusive quanto a suas formas de acesso e aos padrões de qualidade do atendimento oferecido. O objetivo deste trabalho é verificar como a Carta 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 fortalece diversos fundamentos da excelência em gestão, pilares do Gespública e do Programa Netuno. Em especial, a 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.

Palavras-chave: Carta de Serviços ao Cidadão; administração pública gerencial; Gespública; Programa Netuno; Marinha do Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O ambiente da gestão organizacional é repleto de variáveis para a sua condução. Por conseguinte, diversos são os desafios para executar práticas organizacionais, seja no âmbito das organizações públicas ou privadas. Cada contexto apresenta especificidades que modelam e afetam significativamente o ambiente e cotidiano das organizações, dos indivíduos que as compõem e dos processos.

Nas organizações públicas os desafios são ampliados, particularmente, num contexto progressivo de transição da gestão burocrática para o gerencialismo, em que cada unidade e cada membro da organização são orientados a atuar em busca de resultados que precisam e devem ser apresentados à sociedade como fruto do esforço institucional. A realidade da Administração Pública demonstra que condicionantes legais e regimentais podem ser impeditivos aos processos de flexibilidade e adaptabilidade exigidos por um meio envolvente dinâmico - tanto em termos técnicos quan-

to tecnológicos ou mesmo em relação ao perfil do capital humano necessário ao enfrentamento dos novos desafios. Nesse mesmo contexto, a efetividade organizacional se articula na boa comunicação, flexibilidade, criatividade e comprometimento psicológico (Schein, 1965). Logo, a transição de ações e atividades norteadas por elementos burocráticos para o gerencialismo demanda um novo olhar, uma forma diferente de pensar e agir.

A Administração Pública Gerencial é um paradigma surgido na Gestão Pública, com intuito de superar algumas disfunções da Administração Pública Burocrática. Dentre as disfunções a se corrigir destaca-se o seu caráter autorreferido, que consiste na orientação para o controle rígido dos processos ao invés do foco nos resultados. O ônus do foco no controle está no prejuízo à agregação de valor para o cidadão que, a priori, deveria ser o principal beneficiário das atividades do Estado.



No contexto macro das organizações públicas brasileiras, ao longo das últimas duas décadas distintas foram as iniciativas voltadas para a tentativa de transição do modelo burocrático ao gerencial. Nesse sentido, ferramentas e sistemas de gestão foram propostos visando à adaptação de estruturas às abordagens de gestão pretendidas. As primeiras tentativas de implementação de ações amparadas na perspectiva gerencial ocorreram durante a Reforma Desenvolvimentista de 1967 - empreendida pelo governo militar. Contudo, a partir da década de 90 é que foram promovidas ações de maior destaque, dentre as quais as iniciativas derivadas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 e, posteriormente, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (o Gespública) com diversos desdobramentos nas organizações. Atualmente, observa-se que este programa tem disseminado a ampla utilização do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP).

Na Marinha do Brasil (MB), verificam-se esforços para a implementação das melhores práticas de gestão, mediante adaptações e adequações realizadas no Gespública, que levaram à criação do Programa Netuno.

Dentre as ferramentas criadas para amparar esses programas está a Carta de Serviços ao Cidadão. Este instrumento tem por intuito reforçar a orientação ao cidadão, trazida pela Administração Pública Gerencial, ao estabelecer os compromissos das organizações junto a ele, bem como ao permitir a sua participação na gestão.

No intuito de compreender o impacto da implementação da carta de serviços na Marinha, o presente artigo realiza uma investigação empírica em três organizações militares desta instituição norteadas pelo seguinte problema de pesquisa: como a carta de serviços ao cidadão pode representar um instrumento de melhoria do serviço público?

A relevância teórica deste trabalho é justificada pela pequena quantidade de pesquisas empíricas¹ que estudam a aplicação desse instrumento nas organizações públicas (Silva Junior *et Stanger*, 2010; Pereira *et Moreira*, 2011). Em particular, é interessante investigar sua utilização em organizações públicas fortemente hierarquizadas, como as militares. O alcance de um melhor entendimento sobre essa ferramenta, o que pode potencializar seus benefícios com seu uso de forma mais adequada constituem-se 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 seguintes são explicitadas a metodologia e a análise dos dados, que compreendem 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 apresentam-se 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, a Austrália e a Nova Zelândia, e se estendeu na década de 90 para os Estados Unidos e o Brasil. A 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 desta por buscar o interesse público (Coutinho, 2000).

A primeira fase de reformas possuía um caráter de ajuste estrutural, promovendo o Estado mínimo. O momento seguinte teve a finalidade de reconstruir o Estado, trazendo de volta a sua governança. Dentre as dimensões nas quais as ações foram executadas, ressalta-se a da gestão, voltada para a modernização da Administração Pública por meio da inserção de práticas amparadas em novas ideias gerenciais. O objetivo principal estava em fornecimento de melhores serviços ao cidadão-cliente a um menor custo (Bresser-Pereira, 1998).

Osborne *et Gaebler* (1996) foram autores que apresentaram grande influência na década de 90, notadamente nos Estados Unidos. Para esses autores não havia mais como funcionar o tipo de governo desenvolvido durante a era industrial, caracterizado como lento, com burocracias centralizadas e preocupado demasiadamente com normas e regulações. Assim, a proposta era de 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 dos Estados Unidos na época, Bill Clinton, lançou o programa *National Performance Review*, cujo lema era “trabalhar melhor e custar menos”. Sua finalidade era a de tornar o Estado mais eficiente e dirigido para o cidadão-cliente. Essa orientação foi reforçada com o lançamento da segunda fase do programa em 1995, inaugurada por um documento intitulado *Putting Customers First’ 95* (Bresser-Pereira, 1998) um reforço da figura do cidadão como cliente e aspecto prioritário da gestão. Nesse mesmo ano, no Brasil, foi 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).



No Brasil, o principal ponto da reforma também passou a ser a orientação para o cidadão, em substituição à postura autorreferida 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).

Mesmo diante 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.

Uma perspectiva argumenta que hoje os indivíduos, como cidadãos, têm menor poder de controle sobre as organizações públicas do que como clientes nas organizações privadas. Assim, atividades do governo devem ser medidas, mas não ficaria claro quantas estariam sujeitas a isso (Mintzberg, 1996). A Administração Pública Gerencial é um paradigma adotado na gestão pública atual, visando modernizar e agregar valor à sociedade, mas em paralelo existem aspectos provenientes do modelo burocrático.

De outra perspectiva, para Bresser-Pereira (1998), entender o cidadão enquanto cliente significaria suprir as carências de atenção da Administração Pública Burocrática - voltada para seu próprio poder. Assim, o foco teria a finalidade de garantir o caráter democrático da Gestão Pública. A partir de então passaram a ser adotadas nomenclaturas, como cidadão-usuário e cidadão-cliente (Bresser-Pereira, 1998) ou usuário-cidadão (Coutinho, 2000). Entretanto, diante de tais observações, cabe o alerta de Motta (2013) de que o momento atual remete para a consciência sobre os limites da inserção de mecanismos privados, sendo necessário conciliar lições aprendidas no meio privado com o meio público, porém respeitando características inerentes à administração pública.

Os esforços para a inserção da Administração Pública Gerencial perduram até hoje. Verifica-se que as organizações buscam readequar as suas estruturas, processos e produtos buscando maior eficiência e efetividade, assim gerando va-

lor público. Nas organizações públicas, distintas são as agendas voltadas para a transformação (ou adaptação) organizacional por meio de iniciativas inovadoras.

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 caracterizou-se por ser um o programa essencialmente público e orientado para o cidadão. Fundamentado no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), representa a principal referência a ser seguida pelas instituições públicas que desejam aprimorar constantemente seus níveis de gestão (Palvarini, 2008).

O MEGP foi concebido a partir da premissa segundo a qual é possível ter uma gestão de excelência em organizações públicas. Esse modelo tem como base não apenas os princípios constitucionais próprios das organizações públicas, mas também princípios da gestão de excelência contemporânea, constituindo-se pelos seguintes fundamentos: cultura da inovação; pensamento sistêmico; aprendizado organizacional; liderança e constância de propósitos; orientação por processos e informações; visão de futuro; geração de valor; comprometimento com as pessoas; foco no cidadão e na sociedade; desenvolvimento de parcerias; responsabilidade social; controle social; e gestão participativa (MPOG, 2014).

A MB, enquanto instituição pública, acompanhou o desenvolvimento de novas ferramentas na Administração Pública, implementando programas adaptados às suas necessidades (MB, 2011). O processo evolutivo das iniciativas da MB e as respectivas correspondências às medidas desenvolvidas no âmbito governamental podem ser visualizadas na Figura 1. Fato de destaque é que no ano seguinte ao lançamento do Gespública a MB adotou uma versão customizada: o Programa Netuno.

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 (MB, 2011). 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; o Ciclo de Avaliação e Melhoria e a Carta de Serviços da OM.

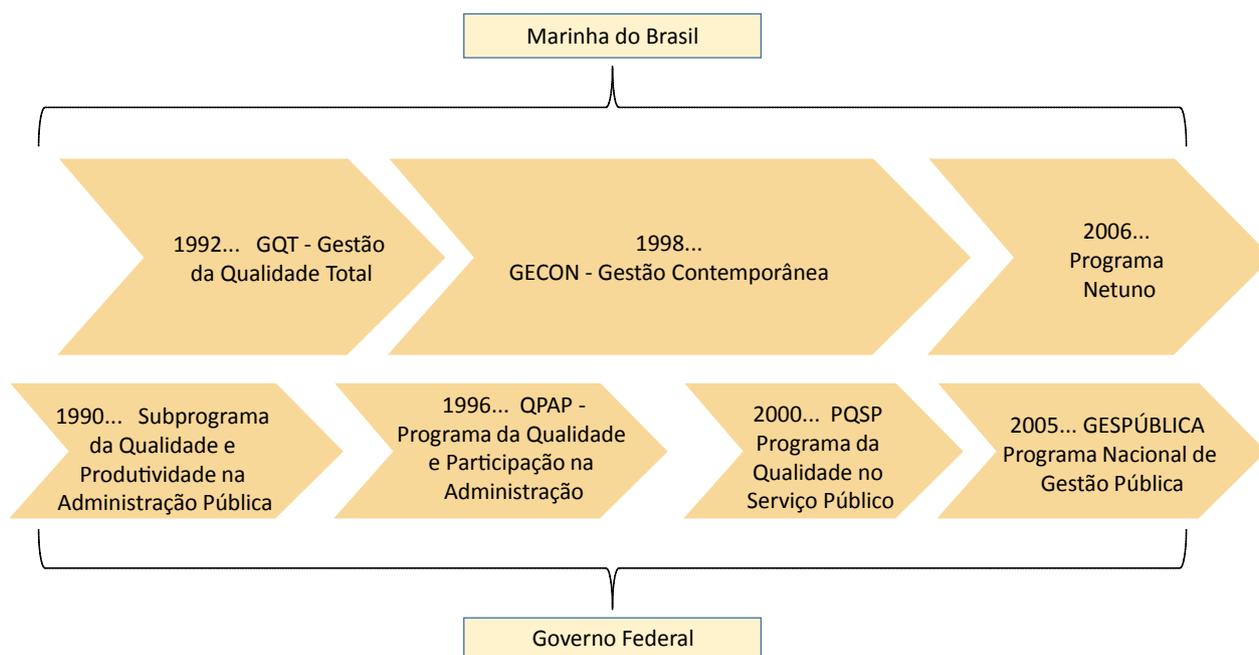


Figura 1 - Programas da Marinha do Brasil e do Governo Federal

Fonte: MB (2011, p. 2-1)

A inserção e uso da Carta de Serviços ao Cidadão foi instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009², 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 (MPOG, 2009). Esse instrumento foi proveniente de 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 proporcionar o acesso às informações ao cidadão, com relação aos serviços, bem como ampliar a participação e controle social do bem público, incentivando a melhoria da qualidade do atendimento (MPOG, 2009). A Carta auxilia na redução da assimetria da informação, conferindo ao cidadão o papel de ator principal do processo de prestação do serviço público (Falco, 2000). Dessa forma, busca restabelecer³ 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).

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 a orientação para o cidadão-cliente como 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 respondem a aspectos dessas orientações.

Em relação à orientação técnica ressaltam-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*. A Carta de Serviços se alinha a essa orientação, pois possibilita o controle de resultados mediante o estabelecimento de padrões de qualidade, estimulando o acesso aos serviços e possibilitando o atendimento de maior parcela da população. Em adição, ao fornecer informações claras e precisas sobre os serviços prestados, desponta o elemento da comparabilidade. Assim, são criadas condições para a realização do *benchmarking*⁴ 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. Esta consiste na introdução de elementos competitivos 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. Por consequência, as organizações públicas buscariam proporcionar ao usuário um leque maior de opções de serviços, além de elevar a sua qualidade. Para atingir esses objetivos,



autores são favoráveis à importação de várias técnicas da administração de empresas. Dentre as técnicas destaca-se a contratualização interna, que consiste na divisão da Administração Pública em 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 total⁵.

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 lhe são oferecidas. Um paralelo pode ser desenhado com a possibilidade de que os gestores da própria organização, ao terem um maior contato com esse portfólio, criem serviços que contribuam para sua ampliação e customização. Na essência, o maior contato com os serviços existentes e 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 de resultados e à competição administrada. A proposta conduz à progressiva participação dos cidadãos na definição de critérios e parâmetros a serem utilizados na avaliação e controle dos serviços públicos, 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)

Mesmo diante da difusão da importância do controle social, são necessários instrumentos que viabilizem sua operacionalização. A Carta de Serviços é um exemplo, que ao estabelecer os compromissos e padrões de qualidade dos órgãos públicos, permite ao cidadão parâmetros para a realização de eventuais cobranças. Ainda, no documento 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 (MPOG, 2009). A Carta se cons-

titui em um importante instrumento de *voice giving* (Falco, 2000). Ou seja, além de proporcionar aos cidadãos os meios necessários para monitorar e controlar as atividades públicas consiste em um mecanismo de regulamentação e coordenação das atividades das organizações públicas, visando o fornecimento de serviços mais coerentes com as expectativas dos cidadãos.

Na Figura 2 é possível visualizar, resumidamente, os aspectos das orientações da administração gerencial que estão diretamente relacionados com a Carta de Serviços ao Cidadão.

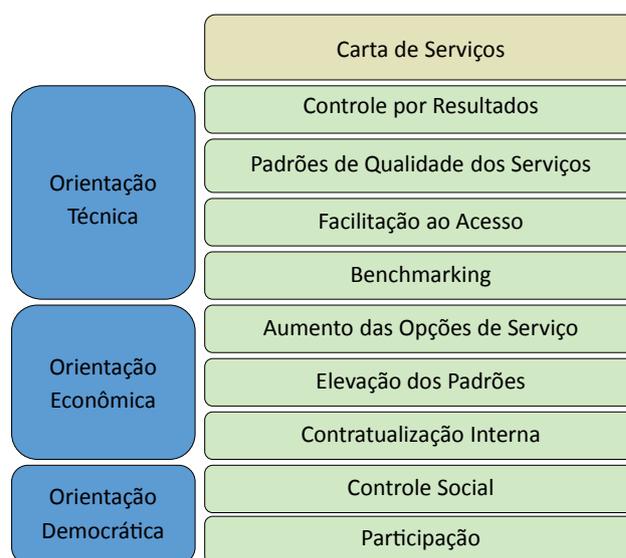


Figura 2 - Aspectos da administração gerencial e da carta de serviços

Fonte: Elaboração própria

5. METODOLOGIA

No que tange aos fins, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e explicativa, fazendo uso da abordagem comparativa de estudos de casos (Yin, 1993; 2005). O estudo contou com análise de referencial teórico acerca das temáticas abordadas, análise documental, realização de entrevistas, observação, análise de conteúdo e apresentação e discussão do material coletado entre membros da pesquisa e das organizações estudadas.

O caráter descritivo teve por finalidade expor características do fenômeno (Vergara, 2009) por intermédio de registros, análises e interpretações. A explicação demonstra o aprofundamento da temática. 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). O intuito foi analisar a



abrangência das variações de informações obtidas, entendendo que a interação entre mecanismo e contexto pode ser mais precisamente explicado por métodos comparativos (Ackroyd, 2009). A análise consistiu na avaliação de variações de resultados entre casos múltiplos, sobre as diferenças dos mecanismos operantes nas organizações.

Utilizou-se o geográfico como critério de seleção. Desta forma, foram escolhidas as organizações localizadas na cidade do Rio de Janeiro, que disponibilizaram suas Cartas de Serviço no sítio do Programa Netuno, e 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 semiestruturadas 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 (Vergara, 2005; Bardin, 2010), utilizando-se o software atlas.ti para a avaliação dos dados. As categorias de análise foram aquelas abordadas no referencial teórico, representadas na Figura 2: controle de resultados; padrão de qualidade dos serviços; facilidade de acesso; benchmarking; aumento das opções de serviço; elevação dos padrões; contratualização interna; controle social; e participação.

6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

6.1 Contextualização dos casos

6.1.1 Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha

O SIPM realiza concessão de direitos, acerto de contas, execução de pagamentos, presta atendimento ao público-alvo (inativos e pensionistas) e efetua o recadastramento anual. Seu lema é “servir com qualidade a quem nos serviu com dedicação”, ou seja, a qualidade deve ser prioridade no atendimento aos inativos e pensionistas—clientes da organização.

A MB possui cerca de 120 mil 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 (SIPM, 2011a). Portanto, verifica-se a sua relevância no orçamento institucional e na busca pela qualidade.

O SIPM foi uma das primeiras organizações da Administração Pública brasileira e a primeira das Forças Armadas a elaborar a Carta de Serviços e tê-la certificada pelo Gespública⁶. As ações tomadas pela OM previamente, como o mapeamento de processos e de procedimentos internos de atendimento, a permitiram estar 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 social⁷, por meio de folders, em jornais informativos da organização, e até mesmo de forma individualizada nos contracheques⁸. Atualmente a Carta está disponível no site e nas salas de atendimento de todos os postos.

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 [...]” (SIPM, 2011b, p.33). Tal particularidade 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 à 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, confecciona o cartão de identidade da MB; coordena e apoia os postos locais e avançados de identificação da Marinha; orienta 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.

Essa OM foi criada em 1908, e tem se aprimorado na área de identificação por meio da frequente incorporação de re-



curso tecnológicos, atualmente estando entre um seleto grupo de organizações que realizam a captura digital para a identificação de seu pessoal. Assim, o sistema atual realiza a coleta da impressão digital com o uso de leitor óptico, eliminando a tradicional utilização de tinta. Além disso, ocorreu a desmobilização dos ateliês para fotografias, com a integração das *webcams* às estações de trabalho dos identificadores datiloscópicos. Dessa forma, passou a ser utilizado um único guichê para a captura das digitais, fotografia, coleta de dados e pagamento (desconto interno em contracheque), levando a expressiva redução no tempo de atendimento (Santos, 2013).

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 tem por objetivo proporcionar serviços que contribuam com o bem-estar e a qualidade de vida a seus usuários. As ações são desdobradas pela 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: “qualidade de vida por toda a vida” (SASM, 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. Porém, mesmo diante da relação entre si, aqueles que se apresentaram mais frequentes serão abordados separadamente 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. Nos três casos estudados, observou-se que normalmente há relação com as 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. No SIPM e no SIM, é previsto o atendimento “*off-line*”, ou seja, o cidadão-cliente é atendido mesmo caso o sistema esteja 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, dentre 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, o controle social é facilitado. O usuário pode cobrar os itens oferecidos, bem como a melhora na acessibilidade, pois na relação apresentada constam facilidades como cadeira de rodas e estacionamento para idosos e portadores de necessidades especiais.

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 com destaque no SASM, que ativou um serviço de agendamento para possibilitar o atendimento da demanda sem impactar nos parâmetros compromissados. Paralelamente, a definição desses parâmetros permite que os resultados sejam mensurados por meio de indicadores, possibilitando à organização a aferição de seus produtos.

6.2.2 Facilidade de Acesso e Contratualização Interna

Está relacionado à facilitação de 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.

Dentre as modalidades oferecidas de acesso, verifica-se uma diversificação, incluindo atendimento pessoalmente, por procuração, correio, telefone ou internet. O telefone e a internet são utilizados amplamente pelas organizações estudadas, ampliando a proximidade ao cidadão e o horário de atendimento, além da redução de necessidade do deslocamento. Dentre as possibilidades oferecidas pelo uso da internet, em alguns casos no SIPM é possível agendar o atendimento, realizar alterações cadastrais, acompanhar o andamento de processos e 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. O atendimento domiciliar também é disponibilizado pelo SIM para identificação em determinados casos.

Os horários de atendimento presencial 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. Esta 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 Navais⁹, 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 móvel¹⁰. 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 participantes¹¹.

6.2.3 Participação e Controle Social

Em geral, as Cartas das OM analisadas buscam garantir a efetiva participação dos usuários na avaliação e consequente melhoria dos serviços prestados. Todas elas preveem um mínimo de cinco meios para que os usuários encaminhem suas dúvidas, reclamações e sugestões, possuindo setores de ouvidoria bem estruturados. São meios comuns o acesso por e-mail, 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 e 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 Gestão¹², 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

Ao evidenciar os serviços, a Carta 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*¹³. O aumento de opções aos usuários é mais evidente no SIPM, pois a Carta já se encontra na terceira edição. 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 é possível citar a criação de postos de atendimento e a implementação do totem eletrônico.

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 sete 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 disponibilização das identidades.



6.2.5 Benchmarking

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

Em relação ao serviço em si, foi observado que no SIM é frequente a utilização do DETRAN, além do Exército e da Aeronáutica como referências. 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. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os aspectos observados na literatura, conforme explicitado na Figura 2, foram observados nas organizações. No entanto, as práticas observadas por elas apresentam alguma diversidade. Com o aumento da divulgação, passam a ser percebidas por outras organizações, que poderão adotá-las amplificando ainda mais a melhoria dessas na Marinha, que é o principal objetivo do Programa Netuno.

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 os próprios processos internos da organização, que se tornam mais explícitos e orientados para resultados.

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 (MB, 2013; MPOG, 2014).

A Carta estimula 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.

Ademais, o uso desse instrumento facilita o aprendizado organizacional ao elucidar os processos, requisitos e resultados da instituição. Tais fatos corroboram com a cultura da inovação ao possibilitar a reflexão dos indivíduos que compõem a organização acerca dos diversos itens. Essa cultura ainda é alavancada pela gestão participativa, que amplia a quantidade de ideias e propostas ao se ouvir os cidadãos-usuários.

A orientação por processos e informações tem como base a mensuração e a análise do desempenho. Assim, 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 aos atores a condição de cidadania por meio do acesso aos serviços essenciais. Essa relação entre os benefícios observados e os fundamentos de excelência gerencial está representada de maneira esquemática na Figura 3.



Figura 3. Os benefícios da carta de serviços e os fundamentos de excelência gerencial

Fonte: Elaboração própria

Assim, constata-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. A partir de tais constatações, sugere-se a realização de mais pesquisas empíricas sobre essa ferramenta, auxiliando no seu aprimoramento como consequência da divulgação de experiências de sucesso de outras instituições.

REFERÊNCIAS

- Ackroyd, S. (2009), "Research Designs for Realist Research", em Bryman, A., Buchanan, D. A., The Sage Handbook of Organizational Research Methods, SAGE, Los Angeles, pp. 532-548.
- Bardin, L. (2010), Análise de conteúdo, Edições 70, Lisboa.



- Bresser-pereira, L. C. (1997), “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, No. 1. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf> (Acesso em 23 de janeiro de 2014).
- Bresser-Pereira, L. C. (1998), Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional, ENAP, São Paulo, SP.
- Carroll, J. (1995), “The rhetoric of reform and political reality in the National Performance Review”, *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 3, pp.302–312. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/3110253> (Acesso em 23 de janeiro de 2014).
- Córdoba, A. E. (2000), “Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español”, *Revista do Serviço Público*, Vol. 51, No. 4, pp.137–145.
- Coutinho, M. J. V. (2000), “Administração pública voltada para o cidadão : quadro teórico-conceitual”, *Revista do Serviço Público*, Vol. 51, No. 3, pp.40–73.
- Eisenhardt, K.M. (1989), “Building theories from case study research”, *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, pp.532–550.
- Falco, S.E. (2000), “Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços”, *Revista do Serviço Público*, Vol. 51, No. 3, pp.5–27.
- Howe, J. (2008), *Crowdsourcing: How the power of the crowd is driving the future of business*, Random House.
- Fox, C. (1996). “Reinventing government as postmodern symbolic politics”, *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3, pp.256–262. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/976449> (Acesso em 23 de janeiro de 2014).
- Lustosa, F. (2008), “Brasil : 200 anos de Estado ; 200 anos de administração pública ; 200 anos de reformas”, *Revista de Administração Pública*, Vol. 42, No. 5, pp.829–874.
- MB, Marinha do Brasil (2011), Manual de Gestão Administrativa da Marinha (EMA - 134), Brasília, DF.
- MB, Marinha do Brasil (2013), Normas Gerais de Administração (SGM-107), Brasília, DF.
- Mintzberg, H. (1996), “Managing government, governing management”, *Harvard Business Review*, may-june.
- MPOG, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2009), Carta de Serviços ao Cidadão, Brasília, DF.
- MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014), Secretaria de Gestão Pública, Programa Gespública, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, Brasília, DF. Versão 1/2014. Disponível em: <https://conteudo.gespublica.gov.br/pagina.2014-06-06.9098653097>. (Acesso em 3 de julho de 2014).
- Motta, P. R. M. (2013), “O estado da arte da gestão pública”, *Revista de Administração de Empresas*, jan/fev, Vol. 53, No. 1.
- Osborne, D. et Gaebler, T. (1996), “Reinventing Government: Introduction” em *Classics of Organization Theory*, San Diego, Harcourt Brace.
- Palvarini, B. C. (2008), O que é gespública? Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/anexos/saiba_mais_gespublica.pdf. (Acesso em 3 de fevereiro de 2014).
- Pereira, R. et Moreira, L. (2011), Carta de serviços ao cidadão: a experiência da Agência Nacional de Saúde Suplementar, artigo apresentado no IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/518> (Acesso em 7 de fevereiro de 2014).
- Santos, H. P. (2013), “Sorria. Você está sendo identificado: a identificação na Marinha do Brasil”, *Revista do Clube Naval*, Vol. 368(out-dez), pp.66–69.
- SASM, Serviço de Assistência Social da Marinha (2012), 35 anos do SASM, p.36. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/sasm/revista/revista.html>. (Acesso em 10 de março de 2014).
- SIPM, Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha (2011a), Revista Comemorativa dos 15 anos do Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha , p.32, Rio de Janeiro, RJ.
- SIPM, Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha (2011b), Planejamento estratégico: triênio 2012 - 2014, Rio de Janeiro, RJ.
- Schein, E. (1965), *Organizational psychology*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Silva Junior, H.S. et Stanger, A.C. (2010), “Carta de serviços ao cidadão: um estudo de caso na polícia federal brasileira”, artigo apresentado no XV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Vergara, S.C. (2005), Métodos de pesquisa em administração, Atlas, São Paulo, SP.
- Vergara, S.C. (2009). Projetos e relatórios de pesquisa em administração, Atlas, São Paulo, SP.
- Yin, R.K. (1993), *Applications of case study research*, Sage publications, London.
- Yin, R.K. (2005). Estudo de caso: planejamento e métodos, 3. ed., Bookman, Porto Alegre, RS.

(ENDNOTES)

- 1 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.



- 2 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 [...]” (MPOG, 2009).
- 3 Utilizando-se a teoria agente-principal, pressupõe-se que os cidadãos deveriam atuar no papel de principal. Ou seja, os cidadãos passam a ser interpretados como proprietários, enquanto as organizações públicas assumem o papel de agente, defendendo os interesses do proprietário na geração de valor. 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. Consequentemente, os cidadãos passaram a não se reconhecer no papel de proprietários dos serviços públicos (Falco, 2000).
- 4 “*Benchmarking* pode ser definido como a procura contínua de melhores métodos e práticas que produzem um maior desempenho quando adaptados na própria organização” (MB, 2013, p. 1-28).
- 5 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.
- 6 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.
- 7 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, cadastramento e orientação, serviços de beleza, atividades pedagógicas e infantis, além de exposições sobre a Marinha.
- 8 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.
- 9 Atualmente a Marinha divide-se geograficamente em nove regiões.
- 10 Trata-se de um microônibus adaptado que tem a capacidade de identificar até quatro usuários simultaneamente.
- 11 Na 7ª edição do evento em maio de 2013 foram realizados 5.240 atendimentos, em diversas especialidades.
- 12 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 (MB, 2013).
- 13 “*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).