

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

MARJAC GHILARDI CABRAL

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: uma análise da carta de serviços de  
Porto Alegre**

Porto Alegre

2020

MARJAC GHILARDI CABRAL

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: uma análise da carta de serviços de  
Porto Alegre**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2020

MARJAC GHILARDI CABRAL

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: uma análise da carta de serviços de  
Porto Alegre**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Conceito final:

Trabalho de conclusão de curso defendido e aprovado em:

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Pazini Papi  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Professor Orientador

## **AGRADECIMENTOS**

Gratidão é a palavra que expressa meu sentimento por todos os que fizeram parte de minha jornada até o presente momento. Gratidão por ter cursado Administração Pública e Social que, para além do campo teórico, mudou meu pensamento de vida. Gratidão aos professores, extremamente qualificados que participaram dessa trajetória, com suas vivências e conhecimento fizeram entender o porquê de a Universidade Federal do Rio Grande do Sul figurar entre as melhores do país. Gratidão a Patricia Norberta que sempre muito solícita, me concedeu todas as informações necessárias para a análise do trabalho. Gratidão ao professor, doutor e orientador deste trabalho Diogo Joel Demarco por toda disponibilidade, paciência e aprendizado que me concedeu nas matérias que lecionou e na escrita deste trabalho. Gratidão aos meus amigos que fazem os meus dias mais leves. Gratidão a minha enteada, Amanda, que em toda a sua adolescência consegue me dar conselhos de alguém extremamente maduro. Gratidão a meu esposo, Tiago, por todo apoio e amor. Obrigada por existir e motivar minha existência, você é a razão de tudo.

## RESUMO

O presente trabalho buscou analisar como a inovação advinda da Carta de Serviços de Porto Alegre trouxe valor a sociedade, visto seus aspectos gerais e efetividade. Inicialmente temos a inovação como termo e conceito controverso no setor público por seu viés essencialmente relacionado ao mercado econômico. Entretanto, o trabalho procurou demonstrar que a inovação pode ter como consequências aspectos que irão beneficiar a sociedade. O estudo foi realizado através de pesquisa qualitativa, com levantamento bibliográfico e análise documental, além disso, lançou-se mão de pesquisa exploratória realizando-se estudo de caso e entrevista a fim de alcançar o objetivo proposto. No caso da Carta de Serviços de Porto Alegre, foram identificados aspectos relacionados a mudanças adotadas a partir da divulgação dos resultados da pesquisa de satisfação que melhoraram o serviço público. Verificamos que há campo para estudo, visto que a referida Carta de Serviços tem pouco tempo de implementação para analisar seus impactos a longo prazo.

Palavras-chave: Inovação. Carta de Serviços. Impactos. Sociedade.

## **ABSTRACT**

The present work sought to analyze how the innovation resulting from the Porto Alegre Service Charter brought value to society, considering its general aspects and effectiveness. Initially we have innovation as a controversial term and concept in the public sector due to its bias essentially related to the economic market. However, the work sought to demonstrate that innovation can have consequences that will benefit society. The study was carried out through qualitative research, with bibliographic survey and documentary analysis, in addition, exploratory research was used, carrying out a case study and interview in order to achieve the proposed objective. In the case of the Porto Alegre Charter of Services, aspects related to changes adopted from the disclosure of the results of the satisfaction survey that improved the public service were identified. We found that there is a field for study, since the aforementioned Service Charter has little time to implement to analyze its long-term impacts

Keywords: Innovation. Letter of Services. Impacts. Society

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Total de vínculos públicos, por nível de federativo (1986-2017) .....	25
Figura 2 - Sistema de Gestão Pública .....	37
Figura 3 - Carta de Valor Público .....	40
Figura 4 - Fluxograma de implantação da Carta ao Cidadão .....	41
Figura 5 - Filtros Carta de Serviços .....	47
Figura 6 - Reportagem sobre a pesquisa de satisfação da Carta de Serviços .....	51
Figura 7 - Ranking de serviços de 01/08/2018 a 31/12/2018 .....	52
Figura 8 - Ranking de serviços de 01/01/2019 a 30/06/2019 .....	53
Figura 9 - Ranking de serviços de 01/07/2019 a 31/12/2019 .....	54
Figura 10 - Ranking de serviços de 01/01/2020 a 31/08/2020 .....	55
Figura 11 - Progressão da avaliação do serviço Credencial Para Idosos e PCDs ....	57
Quadro 1: Análise de campo .....	16

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 A INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:UM PERCURSO HISTÓRICO DE DISTINTAS CONCEPÇÕES .....</b>	<b>18</b>
2.1. HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	18
2.2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO .....	26
2.3 SERVIÇO PÚBLICO .....	29
<b>3. CARTA DE SERVIÇOS NO BRASIL.....</b>	<b>33</b>
3.1 GUIA METODOLOGICO DA CARTA DE SERVIÇOS .....	36
<b>4. CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO DE PORTO ALEGRE .....</b>	<b>43</b>
4.1. PESQUISA DE SATISFAÇÃO .....	49
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>63</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Há mais de 60 anos, segundo dados da Organização das Nações Unidas - ONU (2019), estimava-se que 2,6 bilhões de pessoas habitavam a terra. A população mundial dobrou, em 1987, chegando a 5 bilhões. E atualmente, soma mais de 7 bilhões de pessoas.

Acompanhando a evolução populacional mundial, o Brasil apresentou aumento significativo de 1950 até os dias atuais. Em 2019 a população brasileira ultrapassou a marca de 210 milhões de habitantes segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgados no Diário Oficial de 28 de agosto de 2019 (BRASIL).

Neste período, além do crescimento populacional houve intensa urbanização e mobilidade espacial desta população. A mobilidade espacial percebida no Brasil entre os anos 60 e 80 concentrou-se na região Sudeste, em especial nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

Os deslocamentos de população no Brasil tiveram um período intenso, que foi marcado pelos anos 1960-1980, quando grandes volumes de migrantes se deslocaram do campo para a cidade, delineando um processo de intensificação da urbanização e caracterizando áreas de expulsão ou emigração: Região Nordeste e os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e áreas de atração ou forte imigração populacional - núcleo industrial, formadas pelos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro (OLIVEIRA; ERVATTI; O'NEILL, 2011).

Apesar da desaceleração na migração de longa distância, para outra região, ainda são perceptíveis os movimentos dentro das próprias regiões, com deslocamentos a menores distâncias (IBGE, 2011).

Embora o território brasileiro apresente 5.570 municípios, a projeção do IBGE verificou que ainda há uma grande concentração populacional nas 27 capitais dos estados, onde vivem mais de 50 milhões de pessoas, de acordo com a pesquisa.

Ainda, segundo relatório da ONU, as áreas urbanas estão em constante expansão, atualmente pouco mais da metade da população mundial vive nestas áreas, e a projeção é que em 2050 tenhamos cerca de dois terços da população vivendo em centros urbanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

Assim, segundo o IBGE (2011), diante do crescimento populacional e do deslocamento para centros urbanos surge uma série de questões que impactam diferentes dimensões sociais.

Ao se considerar o deslocamento da população em função das mudanças na organização social e na produtiva, temos outras modalidades de mobilidade, que influem sobre os diferentes usos do tempo e do espaço, e se traduzem em distintos custos social e econômico. Ressalta-se que as diversas práticas, atividades, ações e trajetórias, incluídas nos movimentos da população, correspondem a múltiplas dimensões da realidade social, que podem ser analisadas [...] (JARDIM, 2011).

Dado o crescente volume populacional urbano, uma nova forma de gestão das cidades se faz necessária. Esse fato traz à tona desafios relacionados à moradia, infraestrutura e saneamento básico, mobilidade, emprego, segurança, assim como de serviços de educação e saúde. Logo, os serviços públicos devem ser repensados para atender a este fenômeno social.

As mudanças advindas com a globalização e a democratização mudaram o quadro de enfrentamento dos países. As constantes ameaças de guerras deram lugar à preocupação com problemas internos. Os grandes inimigos são o terrorismo, as drogas, a criminalidade, a exploração de crianças e de mulheres pelo tráfico internacional, o aquecimento global, e não mais os países (BRASIL, 2002).

Os chamados *wicked-problems*, novo jargão que encontra lugar no dia a dia da administração pública, refere-se a existência e, em alguns casos, o agravamento de complexidades cumulativas e multissetoriais. Está-se a mencionar, por exemplo, os riscos ambientais, o envelhecimento populacional, o terrorismo, o tráfico internacional de drogas ilícitas, as crises humanitárias e os deslocamentos de enormes contingentes humanos, como no caso de refugiados de conflitos armados. Todos estes problemas, de amplitude global, estão emoldurados pela persistente crise financeira internacional e pela circunstância de queda de legitimidade política dos governos, mesmo em democracias estabelecidas (CUNHA; SEVERO, 2017, p. 10).

Ademais a democratização, fato marcante do século XX, modificou o olhar da administração pública, tornando-a uma estratégia política.

Os serviços públicos se tornaram um dos fatores fundamentais que elegem governadores, prefeitos e eventualmente, presidentes. O fato concreto é que os serviços públicos são hoje, mais do que nunca, uma questão política. [...] Hoje, são melhores e votaremos neles se forem capazes de estabilizar a economia, ou seja, forem capazes de ter uma

política macroeconômica correta, que garanta o pleno emprego e, também, se forem capazes de ter uma política de educação, de saúde, de assistência social, que produza resultados [...]. Não dá apenas para definir a política pública e deixar que a coisa aconteça por conta de uma gestão burocrática, rígida, incompatível com a realidade complexa e rápida mudança do mundo em que vivemos (BRASIL, 2002, p. 32)

O papel de Estado começou a ser debatido com maior intensidade na década de 70, quando se iniciou uma grande crise econômica, agravada em 1973 com a crise do petróleo.

Segundo Fernando Luiz Abrucio (1997, p. 6) o sucesso dos países a época resultava de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, que visava garantir prosperidade econômica e bem-estar social. A concepção de Estado que se tinha até os anos 70 entra em declínio.

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental (ABRUCIO, 1997, p. 6).

Para superar a crise, buscou-se, na dimensão econômica, redefinir o papel do Estado na economia, na dimensão social, reduzir gastos públicos na área social e finalmente, na dimensão administrativa, utilizar o modelo gerencial na administração pública. Este processo iniciou nos Estados Unidos e Inglaterra, espalhando-se posteriormente para a Europa e demais continentes (ABRUCIO, 1997, p. 7).

No Brasil, a reforma administrativa realizada a partir de 1990 tem sua motivação na agenda econômica, caracterizada pela crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano. Assim, as ideias centrais da reforma do Estado estavam de acordo com a proposta gerencialista que vinha sendo construída no mundo desde a década de 1970 (OLIVEIRA; SILVA; BRUNI, 2012).

Assim a administração pública passou por uma intensa reforma deixando de lado seu caráter essencialmente burocrático e adotando um modelo gerencialista norteado pela eficiência. De certa forma este modelo procurou captar as tendências da opinião pública relacionadas a controle dos gastos públicos e a demanda por serviços públicos de melhor qualidade (ABRUCIO, 1997, p. 7).

Conforme Leonardo Secchi (2009, p. 354), a administração pública gerencial ou nova gestão pública, é um modelo normativo com objetivo de estruturar e gerir a administração pública com base na eficiência, eficácia e competitividade. A Nova Gestão Pública ou Novo Gerencialismo, nome pela qual ficou conhecida a reforma do aparelho público buscou nas organizações privadas princípios para melhoria dos serviços.

Na base dessas mudanças, encontra-se o Novo Gerencialismo como tendência hegemônica influenciando concepções e práticas organizacionais dos serviços públicos, incorporando, nesse setor, a lógica concorrencial, em que o 'empreendedorismo' é tomado como a força propulsora das mudanças. Tendo como paradigma o mercado, estimula-se a realização de parcerias entre agências públicas e privadas e se introduzem inovações gerenciais, como, por exemplo, programas de qualidade total (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 710).

Diante deste cenário norteado por princípios gerenciais como a eficiência, a inovação e a tecnologia, que já faziam parte da administração pública, tomam novas formas, com um discurso de temas contemporâneos. Interessante notar que o Estado é percebido como um agente importante no processo de inovação das organizações privadas, porém no setor público, esse mesmo processo aparece de forma lenta e burocrática (RIBEIRO; FERNANDES; DA COSTA, 2018).

Ainda, segundo Secchi,

[...] desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública (PGPs) e no desenho de organizações programáticas (DOPs). Essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado e os usam como *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo (SECCHI, 2009, p. 384).

Obviamente não há que se comparar a iniciativa privada que tem liberdade para gerir seus recursos e investir em inovações, com o setor público que não possui essa prerrogativa. Os gestores públicos somente podem agir conforme autorização de lei.

Assim, o gasto público é limitado pelas leis orçamentárias aprovadas no legislativo e pelo conjunto de leis e normas que orientam o gasto público. Além do impasse burocrático, esbarramos na questão do que é gerado: “diferentemente do setor privado, que no geral trabalha a inovação no desenvolvimento de produtos de manufatura, o setor público fornece um produto intangível, que é a prestação de serviço à sociedade” (RIBEIRO; FERNANDES; DA COSTA, 2018, p. 469).

A questão da inovação vem ganhando cada vez mais espaço no cenário mundial pois o volume de informações e a complexidade das relações sociais vêm exigindo cada vez mais criatividade por parte das empresas e órgãos públicos para lidar com os desafios da modernidade. Logo, de maneira genérica se pode afirmar que o ato de inovar envolve pôr em prática algo novo, com objetivo de gerar mudanças de cunho incremental ou radical.

Quando se fala em inovação deve-se levar em consideração que o conceito ultrapassa a barreira tecnológica. Inovar, segundo o dicionário Michaelis significa “produzir ou tornar algo novo; renovar, restaurar”. Ainda, segundo a Comissão Europeia, a inovação pode ser definida como um processo que gera e implementa novas ideias visando criar um valor à sociedade (CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p. 15). Outro conceito dentro do amplo espectro que o termo inovação carrega consigo está a melhoria em processos organizacionais, implementação de novas coisas sejam elas produtos, serviços, entre outros. Voltado mais para o setor público Osborne e Brown (2005, apud CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p. 16) acreditam que para inovar, o Estado deve incluir novos componentes no serviço público, novos conhecimentos, nova forma de organização e habilidades.

Apesar da importância da tecnologia, percebemos que o setor público pode inovar por meio da mudança organizacional, melhorando a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, ampliando o acesso à informação utilizando-se do princípio da transparência.

Interessante notar que uma das funções do Estado frente a inovação, descrita por Karo e Kattel (2016, apud CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p. 17) é a inovação nos serviços públicos. Ela diz respeito em especial aos esforços do governo em modificar a prestação do serviço, por meio da simplificação de processos ou digitalização no atendimento. Esta é uma forma do Estado melhorar o fluxo dos processos administrativos e aumentar a qualidade na prestação de serviços aos cidadãos.

Frente a esse contexto, em 2017 foi criada a Lei Federal Nº 13.460<sup>1</sup> que objetiva defender e proteger a participação e os direitos do usuário dos serviços públicos sejam eles prestados pela administração direta ou indireta.

Nesse sentido, a Prefeitura de Porto Alegre valendo-se do disposto no Art. 7º da Lei Federal acima citada, foi pioneira em lançar sua Carta de Serviços ao Usuário. Essa Carta de Serviços visa informar e facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços disponíveis no município.

Recentemente, com base na Lei Federal que determinou a criação da carta, foi divulgada a avaliação de satisfação da sociedade com os serviços disponíveis. Essa avaliação deverá ter periodicidade anual e espera-se que ela auxilie na melhoria dos serviços públicos.

Diante do exposto, o presente trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: como a inovação oriunda da Carta de Serviços ao Usuário pode ser um aliado da gestão pública na melhoria dos serviços prestados? A hipótese inicial é que, por meio de novas ideias, novas formas de organizar e administrar é possível criar um novo modelo de gestão, produzindo assim maior valor para a sociedade e fornecendo serviços com cada vez mais qualidade.

Assim, o foco do estudo será analisar, sob a ótica do conceito de Inovação no Setor Público, como pode ocorrer o processo de melhoria dos serviços públicos por meio da Carta de Serviços ao Usuário da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Para buscar responder o problema de pesquisa o trabalho tem como objetivo geral entender se a inovação advinda com a Carta de Serviços, gerou valor para a sociedade, auxiliando na melhoria da qualidade do serviço público.

Visando o alcance do objetivo geral, são objetivos específicos deste estudo:

- Descrever a estrutura e funcionamento da Carta de serviços do usuário de Porto Alegre;
- Verificar como foi elaborada a pesquisa de satisfação da Carta de Serviços de Porto Alegre.
- Identificar se alguma medida já foi tomada pela gestão municipal referente ao resultado da pesquisa de satisfação da Carta de Serviços de Porto Alegre.

Em termos metodológicos, para o alcance dos objetivos propostos com o presente estudo, são necessários instrumentos de pesquisa adequados pois,

---

<sup>1</sup> Legislação disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm). Acesso em 01 out. 2019.

conforme ressalta Antônio Carlos Gil (2008), para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, em outras palavras, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento.

Em relação aos seus objetivos esse estudo define-se como uma pesquisa exploratória, que visa a proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2007). Essas pesquisas podem ser classificadas como: pesquisa bibliográfica e estudo de caso (GIL, 2007).

Raupp e Beuren (2010, p. 81) afirmam que “por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa”.

Logo, a base do estudo encontra-se em pesquisa qualitativa, evidenciando com levantamento bibliográfico e análise documental. A revisão bibliográfica visa encontrar aportes teóricos que dialoguem com a temática e auxiliem subsidiar esta pesquisa, etapa indispensável numa investigação científica.

Neste sentido a abordagem do problema deste estudo é de natureza qualitativa e, em termos metodológicos, será utilizado um estudo de caso. Conforme Yin (2001, apud VENTURA, 2007, p. 384), “o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados”.

Ademais, o estudo tem caráter descritivo visto que serão descritas as características da Carta de Serviços ao Usuário de Porto Alegre.

Em termos analíticos será lançada mão do método hipotético dedutivo uma vez que se parte da premissa básica de que a inovação, neste trabalho o estudo de caso da Carta de Serviços de Porto Alegre, pode contribuir substancialmente com a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Para tanto, o estudo utilizou o procedimento de pesquisa bibliográfica para realizar o referencial teórico, visando dar embasamento ao tema. Segundo Severino (2017) este tipo de pesquisa baseia-se em fontes como livros, artigos, teses, entre outros.

A pesquisa documental é utilizada para analisar documentos relacionados a Carta de Serviços que ainda não receberam tratamento analítico (GIL, 2008). Referente a este tipo de pesquisa, Marconi e Lakatos (2003, p. 174-175), escrevem que a pesquisa documental é a fonte de coleta de dados restrita a documentos escritos ou não, denominados de fontes primárias. Estas fontes podem ser arquivos públicos, arquivos particulares e fontes estatísticas. Por fim, foi realizada entrevista com gestor público com a finalidade de determinar se a pesquisa de satisfação realizada tem tido impacto na tomada de decisão.

Abaixo é apresentado o quadro síntese que correlaciona os objetivos da pesquisa com as categorias e técnicas de pesquisa utilizadas neste estudo:

Quadro 1: Análise de campo

a) Objetivos	b) Características a serem analisadas	c) Forma de análise
Descrever a estrutura e funcionamento da Carta de serviços do usuário de Porto Alegre	a) Lei de criação da Carta de Serviços; b) Como foi realizado o processo de elaboração e implementação da carta.	Análise documental
Verificar como foi elaborada a pesquisa de satisfação da Carta de Serviços de Porto Alegre	a) Elementos da pesquisa; b) Objetivo da pesquisa e resultados; c) Divulgação dos resultados pesquisa;	Análise documental Entrevista com a Gerente de Projeto da Carta
Verificar se alguma medida já foi tomada pela gestão municipal referente ao resultado da pesquisa de satisfação da Carta de Serviços de Porto Alegre	a) Percepção dos gestores quanto aos resultados. b) Exemplos de ajustes realizados após a divulgação do resultado.	Análise documental Entrevista com a Gerente de Projeto da Carta

A formulação do estudo contou com a análise de leis e decretos relacionados a criação da Carta de Serviços. Entre eles, cito o Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 que trata do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização –

GESPÚBLICA, Decreto nº 6.932 de 11 de agosto de 2009 que instituiu a “Carta de Serviços ao Cidadão” e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 que dispõe sobre os direitos do usuário do serviço público. Além disso, analisou-se o Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão criado pelo GESPÚBLICA, com finalidade de auxiliar os órgãos públicos na elaboração das Cartas de Serviço. Utilizou-se como referência de dados informações disponibilizadas no site da prefeitura e a entrevista realizada com a coordenadora da Carta de Serviços de Porto Alegre. A coordenadora foi escolhida para entrevista pelo seu conhecimento e participação desde o início da construção da carta até o momento.

A justificativa do trabalho encontra-se na contribuição com o debate, que ainda é muito escasso, sobre inovação no setor público brasileiro, em particular no âmbito da gestão municipal. Sabemos que a Quarta Revolução Industrial está modificando os processos de trabalho de forma disruptiva, ocorre, porém que a administração pública, em particular no Brasil, está muito aquém dessas tecnologias. Além disso, o trabalho visa contribuir com o desenvolvimento de serviços públicos cada vez mais qualificados e voltados para os cidadãos por meio da análise que será feita sobre a ação da gestão municipal diante dos resultados obtidos com a pesquisa de satisfação da Carta de Serviços de Porto Alegre.

Desta forma o presente trabalho está organizado em cinco seções iniciando-se na introdução ao tema. Na segunda seção apresenta-se o referencial teórico que orienta a análise do objeto em estudo, trazendo um breve histórico da administração pública brasileira e o conceito de inovação no setor público. Na terceira descreve-se o Guia Metodológico elaborado pelo GESPÚBLICA que referenciou a construção das Cartas de Serviço. Na quarta seção são descritos e analisados os dados referentes a Carta de Serviços de Porto Alegre e finalmente na quinta seção apresentam-se as conclusões do trabalho.

---

## **2 A INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:UM PERCURSO HISTÓRICO DE DISTINTAS CONCEPÇÕES**

O presente referencial teórico caracteriza o desenvolvimento da Administração Pública, especialmente no Brasil. Em seguida, será descrito como o conceito de inovação começou a ser difundido no setor público, como alguns teóricos encaram o serviço público e qual sentido será adotado neste trabalho. Finalmente, apresenta-se um histórico da Carta de Serviços até ser implementada a Carta de Serviços ao Usuário pelo município de Porto Alegre.

### **2.1. HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Ao iniciar a busca de teorias que expliquem a construção da administração pública brasileira, há que se falar na história que dela resultou o que conhecemos hoje como República Federativa do Brasil. Nesse sentido, um fato emblemático foi a colonização portuguesa a partir do século XVI.

A respeito do tema, Caio Prado Júnior (1979) faz uma análise da formação social brasileira sob a ótica das lutas de classes. No capítulo “O sentido da colonização” apresenta as principais divergências da colonização na América tropical e temperada. Essa análise visa explicar a origem de sociedades diversificadas. Enquanto na América temperada deu-se continuidade ao modelo do colonizador europeu, na América tropical iniciou-se uma nova sociedade composta por aspectos culturais diversos, advindos das diversas etnias que habitaram o território. Além disso o autor destaca que o foco desta colonização tinha por objetivo o exterior, isto é, o comércio com a metrópole colonizadora.

É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 32).

O cenário do Brasil colônia muda quando em 1808, fugindo das exigências francesas, a família real portuguesa se instala em território brasileiro, formando assim

uma única nação. Conforme explica Maurilio Rompatto (2001), não havia um sentimento de pertencimento em relação ao Brasil, mas sim uma extensão de Portugal com grande dependência dos interesses ingleses.

Essa foi a tônica da política nacional mesmo depois de 1822, quando da independência político-administrativa em relação a Portugal. A Inglaterra continuou dando as cartas nas questões econômicas até mesmo depois da proclamação da República, em 1889. Apesar de ter experimentado a descentralização político-administrativa, a República Velha mantinha o país nas mesmas condições anteriores, a de país agroexportador e dependente do capital internacional. (ROMPATTO, 2001, p. 186).

Quando em 07 de setembro de 1822 D. Pedro acabou com as amarras jurídicas e políticas que ainda ligavam os países, pouco antes, iniciou-se o complexo e conturbado processo de ingresso do Brasil na vida constitucional (DALLARI, 1977).

[...] o Brasil iniciou de maneira dúbia sua vida constitucional. Com efeito, a dissolução da Assembléia Geral Constituinte e a outorga pelo Imperador dão ao documento a característica de Carta Outorgada, no sentido de norma fundamental imposta pela vontade do detentor do poder. Mas, ao mesmo tempo, os pronunciamentos das Câmaras Municipais a favor do projeto significam a concordância prévia do povo, através de seus representantes, mesmo que se diga que aquelas Câmaras não tinham poder constituinte (DALLARI, 1977, p. 330).

Apesar de formada a primeira Constituição brasileira em 1824, ainda não havia consenso nacional. Algumas forças locais não se encaixaram na estrutura do Estado culminando em diversas manifestações, que resultaram na instauração de Regências, com objetivo de governar o Brasil até que o herdeiro da Coroa atingisse a maioria. As Regências não suprimiram totalmente as reivindicações regionais que se mantiveram presentes até que em 1870, desencadeando o Movimento Republicano. Décadas depois, em 1891, surge a primeira Constituição republicana, com foco no federalismo e na autonomia municipal. Este foi o início do Brasil como Estado Federal (DALLARI, 1977).

A primeira década republicana foi um período particularmente fértil na criação de projetos reformistas para a nação brasileira. A crise da monarquia, o atropelo com que foi implantado o regime republicano e, sobretudo, as inúmeras dificuldades enfrentadas pelos primeiros governos acabaram por tornar o destino da jovem república um tema de reflexão para os intelectuais políticos, tanto para seus defensores quanto para seus adversários (AXT; SCHÜLER, 2011, p. 71).

O início do Brasil enquanto Federação demonstrou a divergência entre a exigência social e a Constituição. O federalismo, almejado pelas organizações regionais visava descentralizar a política do governo central e conseqüentemente fortalecer o poder estadual. Não houve um planejamento diante deste novo cenário que com maiores demandas aos governos estaduais, tornaria os estados mais custosos e exigiria mais renda. Essa desorganização demonstrou a incapacidade dos Estados em cumprir com seus encargos (DALLARI, 1977).

Neste período que foi de 1889, com a Proclamação da República, até a Revolução de 1930, a Primeira República, foi dominada, principalmente, pela burguesia cafeeira de São Paulo. O período foi marcado um modelo de gestão patrimonialista caracterizado pelo clientelismo e corrupção. A riqueza econômica do país permanecia baseada em monoculturas, e a dominação do cenário político se mantinha nas mãos das elites rurais. A desigualdade social e entre regiões foi intensificada, provocando diversas revoltas.

A crise econômica mundial de 1929, provocou uma mudança no processo de industrialização nacional. A partir disso, ocorre a formação de uma burguesia industrial com Getúlio Vargas assumindo o poder em 1930. Esse período marca a passagem de um país basicamente voltado para a agricultura para um industrial. Diante deste novo cenário, a implantação de um modelo de administração que correspondesse ao processo de industrialização se fez essencial, visto que o modelo patrimonialista já não atendia as demandas da burguesia.

No Estado nacional-desenvolvimentista, dominante entre 1930 e 1980, a classe dirigente é caracterizada por uma forte aliança entre a burguesia industrial e a burocracia pública, e o período é marcado por um grande desenvolvimento econômico. Além de ser o momento da Revolução Industrial, é também o da Revolução Nacional: é o único em que a nação sobrepõe-se à condição de dependência. Seu sentido político maior é a transição do autoritarismo para a democracia, mas será marcada por dois retrocessos: um em 1937 e o outro em 1964. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 11).

A burocracia, exercida por meio da dominação racional-legal foi detalhada na obra do filósofo alemão Max Weber. O modelo burocrático já vinha sendo implementada em organizações europeias desde o século XVI. A partir disso o modelo foi ganhando cada vez mais espaço até ser adotado no século XX em organizações públicas, privadas e do terceiro setor (SECCHI, 2009).

Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009, p. 350).

No Brasil a implementação, ainda que em partes, do modelo burocrático se deu através da criação estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. Foram criadas diversas comissões na época com vista a reestruturar o Estado. A meritocracia foi introduzida na administração pública com a Constituição de 1934. Três anos depois foi criado o Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP). E em 1940, estabeleceram-se as normas orçamentárias (LIMA JÚNIOR, 1998).

Não há como negar que “os anos dinâmicos de pioneirismo (1930-1945)”, na expressão de Warlich, embora não houvesse um plano formal de governo, tiveram algumas consequências positivas: a melhoria na qualidade dos servidores públicos, a institucionalização — após pouco mais de 100 anos de vida independente — da função orçamentária e a simplificação, padronização e racionalização do material adquirido (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 7-8).

Passados 15 anos, Vargas é deposto de seu cargo e mesmo após seu retorno, 5 anos mais tarde, a Reforma Burocrática não se completa. A força do patrimonialismo somado ao ideal desenvolvimentista de que a burocracia atrasava o progresso econômico do país foram os fatores determinantes para que o modelo burocrático não se concretizasse em sua plenitude.

Desde o início dos anos 60 formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Na verdade, essa insatisfação datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria então permitia que as soluções encontradas para contornar o problema tivessem caráter *ad hoc*, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek. No momento, entretanto, em que a crise se desencadeia, no início dos anos 60, a questão retorna (BRESSER-PEREIRA, Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil, 2007, p. 11).

Após o golpe 1964, visou-se substituir o modelo clássico de burocratização por um modelo moderno. Essa tentativa de modernização implicou na multiplicação de entidades da administração indireta com a descentralização administrativa. Seu

objetivo era garantir mais agilidade e flexibilidade, além de melhor atendimento às demandas da sociedade. Por fim a reforma administrativa proposta pelos militares ficou pela metade e fracassou (COSTA, 2008).

Em síntese o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma, teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 237).

As marcas deixadas pela ditadura militar foram críticas: a reprodução do patrimonialismo, pela falta de concurso público para ingresso na administração indireta e o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado pela negligência intencional dos militares com a administração direta. Além de uma grave crise econômica agravando ainda mais a desigualdade social (COSTA, 2008).

A partir dos anos 80 um novo discurso de gestão pública foi ganhando espaço em diversos países e no Brasil, a nova gestão pública (NGP). Seu foco, segundo seus idealistas, era corrigir algumas distorções causadas pelo modelo burocrático, a saber: a ineficiência causada pela excessiva quantidade de processos e controle e a escusa de responsabilidade por parte dos burocratas. As ações propostas eram: dar mais flexibilidade a administração pública e ao mesmo tempo ampliar o grau de responsabilidade dos burocratas. Ao analisarem o caso brasileiro Sano e Abrúcio (2008) referem que:

O Brasil não ficou de fora dessa onda reformista. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), seguiu muitas

das linhas básicas da Nova Gestão Pública. Além disso, vários governos estaduais adotaram posteriormente essas novas formas de gestão (SANO, ABRUCIO; 2008, p.65).

Após a redemocratização inúmeras tentativas de reforma do estado falharam. Em 1987 a Assembleia Nacional Constituinte iniciava o árduo trabalho de organização. A Constituinte pretendia, com a nova Carta, refundar a República, estabelecendo, entre outros, as bases para a organização da administração pública. Segundo Costa as conquistas da Constituição de 1988: direitos de cidadania, inclusão política e participação; intervenção do Estado na economia realmente foi uma reforma do Estado (COSTA, 2008).

Segundo Frederico Lustosa da Costa (COSTA, 2008, p. 863), o discurso da NGP no cenário brasileiro foi comandado por Luís Carlos Bresser-Pereira, que na qualidade de ministro, reproduziu seus ideais no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado — PDRAE criado em 1995, partindo do pressuposto de que a crise enfrentada à época, na América Latina, advinha do Estado. Sendo assim, o Estado precisaria de uma nova função, deixando de ser o responsável pelo desenvolvimento econômico e social, e apenas fazer a promoção e a regulação deste desenvolvimento. Nesse sentido, ocorre a criação de agências reguladoras e a descentralização no campo dos serviços sociais, infraestrutura e a criação de mecanismos de governança com intuito de tornar a administração pública livre das amarras da rigidez e ineficiência e voltada para a cidadania.

Ao final percebe-se que a onda neoliberal vivida primeiramente na Europa e Estados Unidos influenciou países periféricos, como o Brasil, a adotarem medidas para alteração do cenário econômico sob o pretexto de reforma do Estado e mais precisamente da administração pública.

O terceiro marco na história administrativa mais recente é a reforma dos anos 1990. Ela é precedida de uma crise que desmantelou e sucateou a máquina administrativa brasileira, criando ensejo para a crítica neoliberal. O que se pode concluir desta análise é que, não obstante os equívocos políticos, conceituais e operacionais e a desastrosa estratégia que adotou, a reforma gerencial começou no governo Collor, quando se tentou introduzir, ainda que de forma intuitiva e vacilante, os princípios da *new public management*. (COSTA, 2008, p. 869).

Ainda que as reformas de Estado tenham buscado modificar o modelo de gestão pública, nenhum deles foi totalmente eliminado, os resquícios patrimonialistas

e burocráticos persistem no modelo gerencialista. Entretanto, cada passo significou um avanço que hoje podem ser vistos em uma modernização dos serviços públicos que buscam trabalhar cada vez mais direcionados ao cumprimento de princípios como eficiência, moralidade, publicidade e transparência.

Todavia, Costa (2008) refere que a administração pública no Brasil passou por importantes transformações desde o período colonial, o Brasil império teve distintas etapas, a República Velha teve avanços e recuos em relação a descentralização, entretanto o autor reforça três marcos históricos da administração pública brasileira: o primeiro governo de Vargas que transformou econômica, social e politicamente o Brasil e foi marcado pelo esforço na modernização do aparelho administrativo; o segundo marco ocorreu em 1967 com a reforma administrativa que procurou padronizar e modernizar estruturas e processos e finalmente, o autor considera a reforma administrativa de 1990 como um marco histórico que tentou introduzir os princípios da NGP no Brasil.

Dentro do processo de gestão do Estado no Brasil, importante salientar as mudanças de competências, entre os entes federados, advindas da constituição de 1988. Uma nova organização democrática desenhou-se. A atuação dos Estados e municípios foi grandemente ampliada. Os artigos 1º e 18º referem:

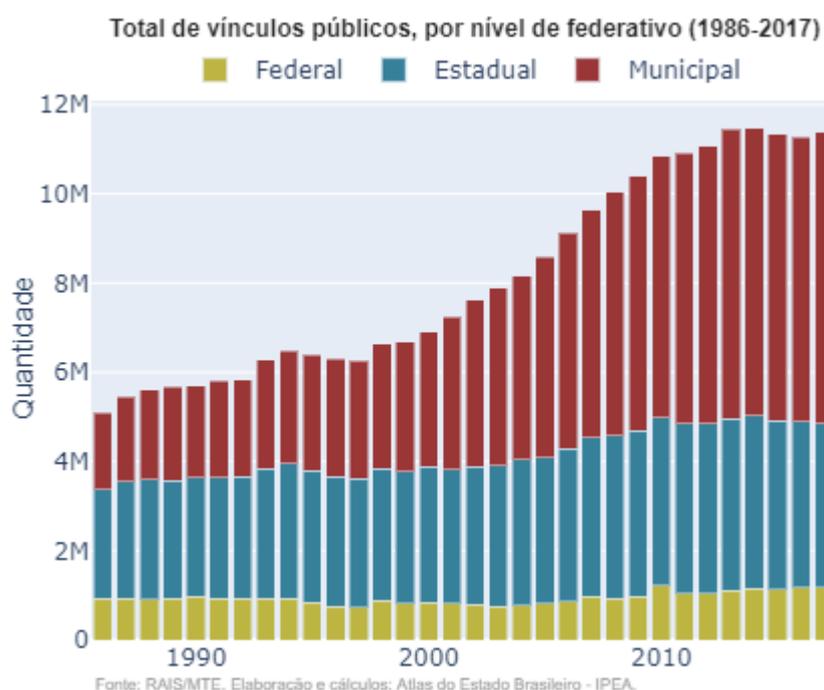
Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

A redefinição das competências políticas concedeu aos municípios maior autonomia e responsabilidades. Ao considerar os municípios como entes federados, a constituição brasileira destoa de outras federações como os Estados Unidos, por exemplo, que somente considera os estados como entes federados. Este fato implica dizer que estados e municípios se encontram em pé de igualdade e autonomia. De forma que, “o município possui o regime de autonomia administrativa descentralizada, razão pela qual o seu governo e direção refletem a vontade de seus habitantes, os municípios, tendo por finalidade o atendimento dos objetivos locais” (BATISTA, 2012, p. 339).

Este intenso processo de descentralização de atribuições de políticas públicas, trouxe aos municípios maior responsabilidade sobre a oferta de bens e serviços públicos, em especial no que tange a área social, como saúde, educação fundamental, assistência social. Neste sentido justifica-se o estudo dos serviços prestados pelos municípios. Além disso, o processo de municipalização trouxe consigo um expressivo aumento de funcionários públicos no âmbito do município conforme demonstra o gráfico abaixo desenvolvido pelo IPEA no Atlas do Estado Brasileiro:

Figura 1 - Total de vínculos públicos, por nível de federativo (1986-2017)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2020).

Conforme demonstrado acima, o salto de contratações na esfera municipal iniciou-se com a constituição de 1988 e vem crescendo na última década. Conforme o Atlas, em 1986, havia 1,73 milhões de funcionários municipais, 2,45 milhões de funcionários estaduais e 920 mil funcionários federais. Após 30 anos, em 2016, o quadro de vínculos públicos tornou-se outro: 6,37 milhões de funcionários nos municípios; 3,72 milhões de funcionários nos estados e 1,17 milhões de funcionários federais. Estes números representam um aumento de mais de 3 vezes no quadro funcional dos municípios. Diante disso, vemos a importância dos serviços prestados

pelas cidades e como estes devem estar cada vez mais aprimorados para atender a sociedade.

## 2.2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

O “Manual de Oslo” da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005), referência dos países desenvolvidos quanto a definições e metodologias de inovação tecnológica, descreve o termo inovação como:

Uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. (OCDE, 2005, pg. 55)

Sobre as etapas que envolvem um processo de inovação Hartley (2013 apud CAVALCANTE; CUNHA, 2017) refere que há um momento inicial quando as ideias são geradas que seria a fase de invenção, após ocorre a transformação das ideias em políticas referindo-se a implementação e finalmente ocorre a divulgação da inovação tanto internamente quanto para o público externo que é a fase de difusão.

Conceitualmente referindo-se ao tema, o Manual de Oslo, divide inovação em quatro grandes tipos de inovação: de produto, de processo, de marketing e organizacional. Entretanto, uma tipologia que se ajusta de melhor forma ao serviço público foi apresentada por Meeus e Edquist (2006 apud CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 123):

1) Inovação no serviço: introdução de novos serviços para clientes novos ou existentes ou oferecimento de serviços existentes para novos clientes. 2) Inovação no processo: o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (foco interno). 3) Inovação no processo tecnológico: novos elementos são introduzidos no sistema produtivo ou na operação de serviços de uma organização para produzir seus produtos ou restituir seus serviços aos cidadãos. 4) Inovação no processo administrativo: novas abordagens e práticas para motivar e recompensar membros da organização, desenhar estratégias e estrutura das unidades executoras e modificar o processo de gestão das organizações

O tema inovação é debatido em todas as áreas da sociedade. Porém vemos que ainda há uma visão com foco econômico pairando sobre o termo. Este fato se deve em grande parte pelos estudos de Joseph Alois Schumpeter (1934 apud

CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 249). Apesar de o tema inovação ser debatido por inúmeros autores, foi com Schumpeter que ele ganhou um novo enfoque, demonstrando como as tecnologias podem desenvolver uma economia.

Nos estudos de inovação, a obra de Schumpeter (1934; 1961; 1982) ocupa espaço de referência. No entendimento desse autor, a mudança tecnológica impulsiona o desenvolvimento, por meio de uma ação capaz de criar rupturas internas no modelo econômico vigente, e, assim, apresentar novas combinações em ondas ou aglomerados concentrados no tempo que servem de explicação pelos ciclos econômicos, em um processo chamado de “destruição criativa” (OLIVEIRA; JUNIOR, 2017, p. 35).

Schumpeter demonstrou que a inovação se revela uma engrenagem de alavancar mudanças mundiais, sendo dessa forma a responsável pelo desenvolvimento das nações. No caso das empresas, a diferenciação agrega valor ao negócio e a torna competitiva em nível mundial. Semelhantemente, o autor considera que somente com inovação as nações podem se diferenciar diante dos países e alcançar o crescimento econômico.

A discussão sobre o tema inovação teve início na iniciativa privada com objetivo de obter os maiores lucros possíveis. No setor público, o tema passou a ser difundido a partir da onda gerencialista que buscou aplicar os preceitos empresariais ao modelo de governo, com a finalidade de torná-la mais “eficiente”.

Há que se fazer uma ressalva sobre a aplicação de inovações no setor público. Diferentemente do setor privado que visa o lucro em suas ações inovadoras, no âmbito público isso não ocorre. A relação do governo não se dá com clientes, mas sim com cidadãos que pagam tributos e mantêm as funcionalidades sociais e econômicas do Estado.

Assim, conforme o OLIVEIRA, JUNIOR (2017), os pesquisadores ao estudarem o tema com aplicação ao setor público prescindem dessa crítica. Nesse sentido:

Kattel et al. (2014) comentam que os esforços de pesquisadores para delinear e conceituar inovação no setor público podem ser associados a três períodos: i) Período Schumpeteriano, no qual inovações no setor público são entendidas segundo uma visão mais ampla de como mudanças evolucionárias ocorrem nas sociedades, geralmente associadas com o pensamento de Schumpeter (1934); ii) Período da Teoria Organizacional, em que inovações no setor público são vistas de maneira semelhante às inovações em empresas privadas, associada principalmente com o desenvolvimento da teoria organizacional e com o trabalho de Wilson (1989); e iii) Período da Teoria Autóctone, uma tendência mais recente (a partir dos anos

2000) de desassociar as inovações do setor público das do setor privado (OLIVEIRA; JUNIOR, 2017, p. 35).

Logo, em um primeiro estágio da discussão, período Schumpeteriano, temos o foco da inovação na economia, e o governo exerce a função de promovê-la. O segundo momento, período da Teoria Organizacional, trata do aspecto humano da inovação, do comportamento social e de como este pode apresentar resistências que dificultam a implementação de mudanças. Finalmente, o período da Teoria Autóctone discute se o que ocorre no setor público são realmente inovações ou melhorias, trazendo à tona qual é o papel dos agentes políticos dentro deste processo.

Nesse sentido, a crítica sobre a inovação realmente estar acontecendo no setor público ou serem melhorias temos que

Mulgan (2007) apresenta que a mais simples definição da inovação no setor público engloba ideias que são eficazes para criar valor público, sendo necessário que as ideias sejam, ao menos em parte, novas (em vez de melhorias incrementais); estejam implementadas; e sejam úteis (neste ponto destacando a necessidade de se verificarem seus impactos para verificação da entrega do valor público delas esperado). (OLIVEIRA; JUNIOR, 2017, p. 36).

Assim, percebemos que para que uma mudança seja considerada inovação ela não deve prescindir de uma utilidade para a sociedade, gerando impactos. Rogers (2003, p. 380 apud OLIVEIRA; JUNIOR, 2017, p. 37-38) sugere que sejam adotadas três dimensões para verificação da efetividade das ações apresentadas como inovadoras. São eles:

- Desejáveis ou indesejáveis, relacionando-se com os efeitos funcionais ou disfuncionais de uma inovação;
- Diretas ou indiretas, sendo as diretas relacionadas as mudanças para o cidadão ou sociedade decorrentes imediatamente da ação e as indiretas como decorrentes de uma consequência;
- Antecipáveis ou não antecipáveis, a primeira refere-se ao reconhecimento e intenção dos envolvidos com as mudanças da inovação e a segunda ocorre pela não intencionalidade e não reconhecimento dos envolvidos com as consequências da inovação.

Finalmente, verificamos que inovar leva grande parte da sociedade e do próprio corpo burocrático da administração pública a refletir na ação por si só como algo benéfico. Para que a inovação seja validada ela deve apresentar uma geração de

valor social, trazendo impactos positivos. As consequências da inovação podem auxiliar na minimização de mazelas sociais como doenças, violência, tráfico de drogas, degradação ambiental, entre outras. Entretanto, os gestores públicos devem lembrar que inovações podem trazer boas consequências, mas também riscos, logo, a tomada de decisão deve estar baseada acima de tudo na primazia do interesse público e social.

### **2.3 SERVIÇO PÚBLICO**

Visto tratar-se de um estudo sobre inovação no setor público, com foco nos serviços públicos, uma conceituação sobre o tema se faz necessária. Inicialmente refere-se que a concepção de serviço público vem sofrendo mutações conforme o próprio modelo de Estado vem sendo modificado.

O modelo de Estado Liberal presente entre os séculos XVIII e XIX, caracterizou um momento no qual a sociedade lutava por sua individualidade e suas terras. Assim, o Estado era visto como responsável apenas por manter a segurança e proteção dos direitos individuais e seus bens. Nesse sentido Grotti (2003, p. 71) relata que o Estado tinha por finalidade “desempenho de uma atividade protetora e garantidora dos direitos individuais considerados valiosos pelos particulares”.

Com o tempo e diante da cada vez mais crescente escalada na desigualdade social e da construção de grandes fortunas por parte de alguns em detrimento da maioria, o Estado liberal passou a ser cada vez mais criticado pelas massas que não vislumbravam seus anseios sendo atendidos pelo modelo até então vigente. Assim, inicia-se, em meados do século XX, um movimento com vistas a exigir do Estado, uma função corretora das distorções causadas pelo acúmulo de recursos por meio de sua intervenção na economia e na sociedade assegurando que direitos fundamentais fossem realmente concedidos a todos.

Com o tempo foi se consolidando o Estado Social no qual o serviço público deixou de ser apenas de proteção e uma garantia de direitos individuais como se mostrava no Estado Liberal, e passou a ser um promotor tanto dos direitos individuais quanto dos sociais, com objetivo de atender ao clamor das sociedade.

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 4):

Com a superação do liberalismo e a instauração do Estado Social, o indivíduo, que antes não queria a ação do Estado, passa a exigí-la. As

relações entre Administração e administrador multiplicaram-se e tornam-se muito mais complexas. A sociedade quer subvenção, financiamento, escola, saúde, moradia, transporte, quer proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico e artístico nacional e aos mais variados tipos de interesses difusos e coletivos.

Ocorre que o Estado Social também apresentou deformações. Deixando de lado o dualismo Estado e Sociedade, este formato poderia facilmente levar o poder estatal a extravasar os limites de sua atuação. Surge o Estado de Direito que visava justamente corrigir as falhas dos modelos até então existentes promovendo a distribuição entre a sociedade e ao mesmo tempo garantindo que as liberdades individuais não fossem feridas. Ainda assim, o direito se tornou uma arma de poder nas mãos de alguns.

Por isso, em épocas recentes desenvolveu-se o Estado Democrático de Direito para que as funções sociais estatais não se transformem em dominação, visto o grande poder desempenhado pelo Estado.

À medida que a estrutura do Estado vem sendo modificada, os serviços públicos igualmente sofrem alteração, seja para aumentar seu escopo englobando atividades de natureza comercial, industrial e social, seja para enxugar sua atuação passando estas atividades para a iniciativa privada. Ademais, cada país possui autodeterminação através de suas leis para definir quais atividades são consideradas como serviço público. Logo, visto não se tratar de uma ciência exata e sim de questões de cunho social e político não é possível trazer um conceito absoluto sobre o tema, já que este é um campo em constante discussão e transformação.

Conforme descrito por Grotti (2003, p. 148):

Forçoso é reconhecer que a noção de serviço público é essencialmente evolutiva, condicionada pela época e pelo meio social e, como todo instituto, só pode ser compreendido pelo estudo de sua história e das tendências sociais da nossa época. E é indubitável que a concepção tradicional dessa noção foi atingida, e o regime de alguns serviços públicos passou a assumir uma nova postura diante das inovações trazidas com a reforma do Estado, em especial diante compatibilidade ou não das políticas que levam à fragilização na prestação do serviço público pelo Estado com o texto constitucional brasileiro.

No caso brasileiro, a legislação é que determina o que é considerado serviço público. Nesse sentido, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê as formas de serviço público da seguinte maneira:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Juristas estudiosos do direito administrativo brasileiro têm adotado posicionamento diferente em relação ao conceito de serviço público: enquanto alguns o consideram em sentido amplo, outros restringem seu entendimento. Segundo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 665),

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Ainda, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 418) refere que “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”

Igualmente referindo as necessidades do coletivo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 106) define serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Corroborando com o pensamento de alguns dos principais estudiosos do Direito Administrativo no Brasil, o presente trabalho abordará o serviço público como toda e qualquer prestação de serviços a sociedade por meio do Estado, visando atender suas necessidades, seja a atuação estatal exercida de forma direta ou por meio de delegação.

Diante dos referenciais abordados relacionados a administração pública, inovação e serviço público, passamos a apresentar um histórico da Carta de Serviços e como ela insere-se neste contexto.



### 3. CARTA DE SERVIÇOS NO BRASIL

Diante do atual cenário da Administração Pública e seus *wicked-problems*, as Cartas de Serviços surgem com finalidade de transformar e modernizar a oferta de bens e serviços públicos. Em países europeus como Espanha, Itália, Noruega, e também na Índia, Chile, México e Argentina a experiência da carta de serviços já vem sendo utilizada há algum tempo. Entretanto, a pioneira na implementação deste tipo de ação é a Grã-Bretanha, com o chamado "*Citizen's Charter*" lançado no início da década de 90.

O primeiro-ministro da Grã-Bretanha a época, John Major, em seu discurso ao Conselho Central Conservador em 23 de março de 1991 em uma tradução livre refere:

Nossas mudanças na educação são sobre o aumento da qualidade. Mas a qualidade também se aplica a outros lugares. O que pretendemos agora é criar uma carta de cidadão abrangente. Trabalhará pela qualidade em toda a gama de serviços públicos. Dará apoio àqueles que usam os serviços na busca de melhores padrões. As pessoas que dependem de serviços públicos - pacientes, passageiros, pais, alunos, requerentes de benefícios - devem saber onde estão e que serviço têm o direito de esperar. Hoje, muitas vezes, o indivíduo é incapaz de impor um serviço melhor daqueles que o prestam. Sei o quão impotente um indivíduo pode se sentir contra o muro de pedra de uma prefeitura. Quão desesperado quando ele é saltado de telefone para telefone por alguma voz impessoal. Quão frustrado ser avisado mais uma vez: "lamentamos a inconveniência que isso pode causar". E não vejo razão para que o público tenha que tolerar isso. Não é apenas inconveniência. Mas muitas vezes dificuldades. E muitas vezes perda pessoal(...) Aplicaremos a publicação dos resultados pelos serviços públicos, tornaremos as inspeções verdadeiramente independentes e responsabilizaremos adequadamente os que estão sob controle. Procuraremos estender o princípio do pagamento relacionado ao desempenho. E, quando necessário, procuraremos maneiras de introduzir sanções financeiras, envolvendo compensação direta ao público ou perda direta aos orçamentos daqueles que caem no emprego. Também procuraremos órgãos públicos para publicar contratos claros de serviços - contratos que significam algo - contra os quais o desempenho pode ser avaliado. Nosso programa significa que, pela primeira vez, todas as pessoas que dependem do serviço público terão forte apoio do próprio setor público na aplicação do controle de qualidade (MAJOR, 1991).

Interessante notar que o primeiro ministro em inúmeros momentos de seu discurso demonstra a preocupação governamental com a qualidade e desempenho, porém pouco se fala do cidadão como ser ativo e influente no desenvolvimento de

serviços necessários e adequados. Neste sentido o sociólogo, Zygmunt BAUMAN comenta:

O mundo se mostra um imenso contêiner de futuros objetos de consumo – e a prudência nos dita uma estratégia de vida fixada em tirar desse contêiner tudo que for possível e dar o mínimo possível. Em seu curto período como primeiro-ministro britânico, John Major elaborou e anunciou a “Carta do cidadão”, que propunha a ideia de “cidadão” como um cliente satisfeito de serviços fornecidos pelo Estado; contudo, não havia qualquer menção a convocar o cidadão a participar do desenvolvimento de políticas públicas e, assim, também influenciar a lista dos serviços que o Estado teria o dever de prestar. Nela, o bom cidadão é aquele que aceita o que o Estado oferece e fica satisfeito com o que obtém (BAUMAN; MAURO, 2016, p. 33).

Apesar de ter sido pioneira na construção deste tipo de serviço à população, o contexto social e econômico vivido na Inglaterra, além da forma de realização das políticas públicas, acabaram por retardar o desenvolvimento de um conceito mais aprimorado da Carta de Serviço. Dessa forma, a ideia inicial lançada pelos ingleses avançou pelos países da Europa, principalmente na Espanha, que melhorou o então conceito de indivíduo como um usuário ou cliente de serviços públicos, compreendendo-os como cidadãos.

Assim, em 1997 foi elaborado o Decreto 27 com as definições para a elaboração da “Cartas de Serviços”. Posteriormente foram melhorados alguns conceitos e em 2011 foi lançado um manual para elaboração das Cartas de Serviço pela Federação Espanhola de Municípios e Províncias (FEMP) que, em uma tradução livre, traz a seguinte definição:

As Cartas de Serviço são documentos que divulgam as atividades, benefícios e expressam os compromissos de qualidade que a organização pública adquire com o cidadão, com documentos que formalizam o que você pode esperar dos serviços públicos além de garantir a eficácia total de seus direitos, bem como a melhoria dos serviços e benefícios que eles recebem. Mas as Cartas de Serviço são mais do que apenas catálogos de serviços ou documentos publicitários dos compromissos de qualidade que entidades públicas assumem com relação aos seus cidadãos(...)A Carta de Serviços é uma das principais metodologias que permite a organização pública entrar na gestão da qualidade: uma ferramenta para trabalho que tenha como objetivo estabelecer compromissos e promover a gestão de expectativas, através da comunicação com os cidadãos. Em resumo, uma Carta de Serviço estabelece: - Um compromisso com os cidadãos, estabelecendo padrões na prestação de serviços. - O início de um processo de melhoria que possui uma faceta interna de trabalho relacionado aos processos inerentes ao serviço em que a carta é feita. Por todas essas razões, as Cartas de Serviço foram transformadas em

elemento essencial na qualidade das organizações públicas (GRUPO GALGANO, 2011, p. 13).

No Brasil, um primeiro passo importante na consolidação e instituição das Cartas de Serviços foi o Decreto nº 6.932<sup>3</sup>, de 11 de agosto de 2009. A partir da publicação do decreto e com a orientação Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (BRASIL, 2014), criado em 23 de fevereiro de 2005, pelo Decreto nº 5.378, com objetivo o fortalecimento da gestão pública, com melhorias e inovação, inúmeros órgãos públicos, agências reguladoras, entre outros, passaram a elaborar e divulgar suas Cartas de Serviço.

Segundo o GESPÚBLICA,

A Carta de Serviços ao Cidadão é 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. A Carta permite aos cidadãos, ao mercado e aos demais agentes do Setor Público acompanhar e aferir o real desempenho institucional no cumprimento dos compromissos que o órgão ou entidade assumiu. Nesse sentido, ela contribui para a ampliação dos níveis de legitimidade e de confiança que a sociedade deposita na instituição. Seu conteúdo deve ser o resultado final de inovação e melhoria nos principais processos institucionais para a incorporação de requisitos dos principais públicos alvos, aferidos, preferencialmente, de forma direta. Deve envolver a desregulamentação e a revisão crítica de processos... Ela deve possibilitar à sociedade apropriar-se das informações básicas sobre os órgãos e entidades públicas e deve orientar os públicos alvos em suas decisões sobre como, quando, onde e para quem utilizar os serviços públicos disponibilizados (BRASIL, 2014, p. 14).

Interessante notar que o Decreto nº 6.932 de 2009 que instituiu a “Carta de Serviços ao Cidadão”, foi revogado em 2017 pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 que, entre outras coisas, institui a Carta de Serviços ao Usuário. A mudança de nomenclatura trouxe consigo também uma questão importante de significado.

Ao substituir por “usuário” a palavra “cidadão”, referindo-se ao destinatário final da carta de serviços, vem à tona uma importante questão ideológica desenvolvida a partir dos anos 80, conforme visto anteriormente do NGP. Apesar de os dois conceitos estarem em construção, usuário geralmente está relacionado aos indivíduos que

---

<sup>3</sup> **DECRETO Nº 6.932, DE 11 DE AGOSTO DE 2009.** Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências.

fazem uso de um serviço, na maioria dos casos relacionados ao setor privado. Em contrapartida cidadão ganha um *status* diferente, com mais direitos, diretamente relacionado a cidadania.

Neste sentido, Marilena Chauí (2001, P. 371), reflete que o termo *civitas* (de qual se originou a palavra cidadania) é a tradução para o latim da expressão grega *polis*, relacionada a cidade como um coletivo, ente público. Refere ainda que

Do ponto de vista político, a consciência é o cidadão, isto é, tanto o indivíduo situado no tecido das relações sociais, como portador de direitos e deveres, relacionando-se com a esfera pública do poder e das leis, quanto o membro de uma classe social, definido por sua situação e posição nessa classe, portador e defensor de interesses específicos de seu grupo ou de sua classe, relacionando-se com a esfera pública do poder e das leis. (CHAUÍ 2001, P. 147),

Dallari expõe

“a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social” (DALLARI, 1998, p. 14)

Refletindo sobre os termos, verificamos que enquanto na administração de uma empresa o foco no usuário é uma estratégia de negócio que visa o lucro, e neste aspecto procura fazer distinções entre clientes; na administração pública, porém, a lógica é diferente, é necessário todos cidadãos tenham seus direitos respeitados, independente de utilização do serviço público. Assim, entende-se que a alteração do termo, está em desacordo com a proposta inicial da carta de serviços, um direito e compromisso com a sociedade.

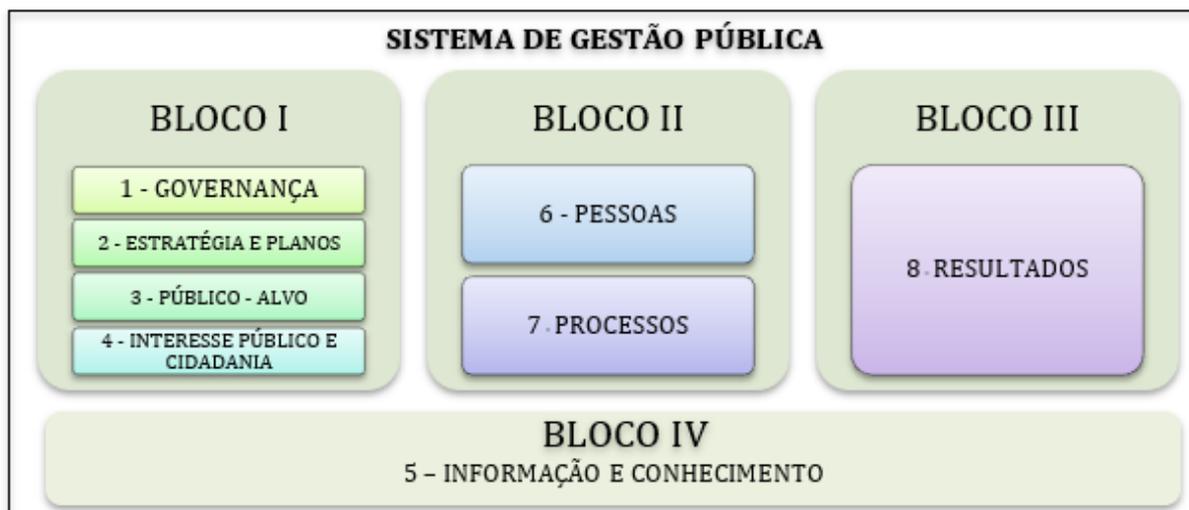
### **3.1 GUIA METODOLOGICO DA CARTA DE SERVIÇOS**

Entendendo a importância da Carta de Serviços, não apenas como um informativo ao cidadão, mas como um método gerencial voltado para a excelência no serviço público que busca atender aos anseios da população simplificando e ampliando o atendimento, a Secretaria de Gestão Pública – SEGEP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, através do Programa GESPÚBLICA, revisou as instruções publicadas no Decreto nº 6.932 sobre a Carta de Serviços, e lançou em 2014 o Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão.

O modelo de excelência na gestão pública, no qual se baseia o Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão entende que a gestão pública é um sistema com oito dimensões interrelacionadas e interativas a saber: Governança; Estratégia e planos; Sociedade; Interesse público e Cidadania; Pessoas e Processos; Resultados e; Informação e Conhecimento.

Além disso, o sistema é dividido em quatro blocos sendo o primeiro de Planejamento que representa o movimento e a direção das organizações. O segundo bloco é de execução que trata da parte de colocar em prática os objetivos e finalidades conduzindo aos resultados. Posteriormente, o terceiro bloco trata do controle dos resultados, visando analisar a qualidade e o desempenho da gestão. Por fim o quarto bloco refere-se a parte intelectual da organização e está presente em todo o processo, pois visa melhorar a atuação organizacional por meio da correção e inovação. A figura abaixo demonstra graficamente o sistema conforme consta no Modelo de Excelência em Gestão Pública:

Figura 2 - Sistema de Gestão Pública



Fonte: Compilação da autora a partir de informações da Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2014, p. 12).

A Carta de Serviços ao Cidadão conforme mencionado anteriormente é um método gerencial que visa orientar a administração pública para que alcance padrões de excelência conforme o Modelo de Excelência do Programa GESPÚBLICA. Neste sentido, podemos fazer uma relação entre o sistema de gestão pública e a Carta de Serviços ao Cidadão nas dimensões do bloco I, a saber: Público alvo e Interesse

Público e Cidadania; no bloco II em Processos; e no bloco III em Resultados (BRASIL, 2014, p. 11).

O público alvo está presente desde o início da construção da Carta de Serviços pois é fundamental que sejam identificadas as necessidades e expectativas dos públicos alvos dos serviços públicos prestados e, igualmente, os processos internos para que haja a construção de visão da administração pública, ou seja, quais resultados deseja entregar. A partir da visão deve-se desenhar os objetivos e indicadores que poderão mensurar o desempenho institucional e realizar a divulgação para os *stakeholders* (servidores e usuários) visando gerenciar as ações implementadas e incentivar o controle social.

Ademais, outro vetor da implantação de uma Carta de Serviços passa pela avaliação da gestão institucional, baseada no Modelo de Excelência da Gestão Pública, visto que auxilia na identificação das fraquezas e fortalezas organizacionais, além de oportunidades e ameaças visando, em última, instância o bem estar dos cidadãos por meio da melhoria no serviço público prestado.

A construção da Carta de Serviços ainda passa por outras etapas de implementação conforme o Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão:

O método de implantação da Carta de Serviços ao Cidadão contempla, ainda, a simplificação e desregulamentação de normas (leis, decretos, portarias, atos normativos etc.) que interferem nas relações de direito e obrigações entre Estado e cidadão. Também contempla a otimização de processos institucionais que impactam diretamente no atendimento aos usuários dos seus serviços. Com base na premissa de que a qualidade no atendimento e na prestação de serviços públicos diz respeito as pessoas envolvidas nos processos, a Carta de Serviços ao Cidadão pretende valorizar os servidores, reconhecendo-os como o principal ativo do órgão ou entidade. Isso se realiza mediante a adequação de ferramentas de gestão de pessoas e do desenvolvimento de uma política de remuneração variável baseada em competências e desempenho, alinhando os interesses individuais aos objetivos estratégicos do órgão ou entidade (BRASIL, 2014, p. 13).

Outrossim, o Guia Metodológico para elaboração da Carta de Serviços informa que a Carta de Serviços deve ter como finalidade o estabelecimento de um compromisso público com padrões de qualidade na realização de prestação dos serviços e atendimento ao cidadão e ao mercado, além de estimular o controle social por meio da manifestação e a participação dos usuários na definição e avaliação dos serviços públicos. Também, por meio da Carta é possível estabelecer-se o direito de

o cidadão receber um serviço com padrões de qualidade preestabelecido na Carta, por meio da adoção de métodos de aferição das expectativas sociais.

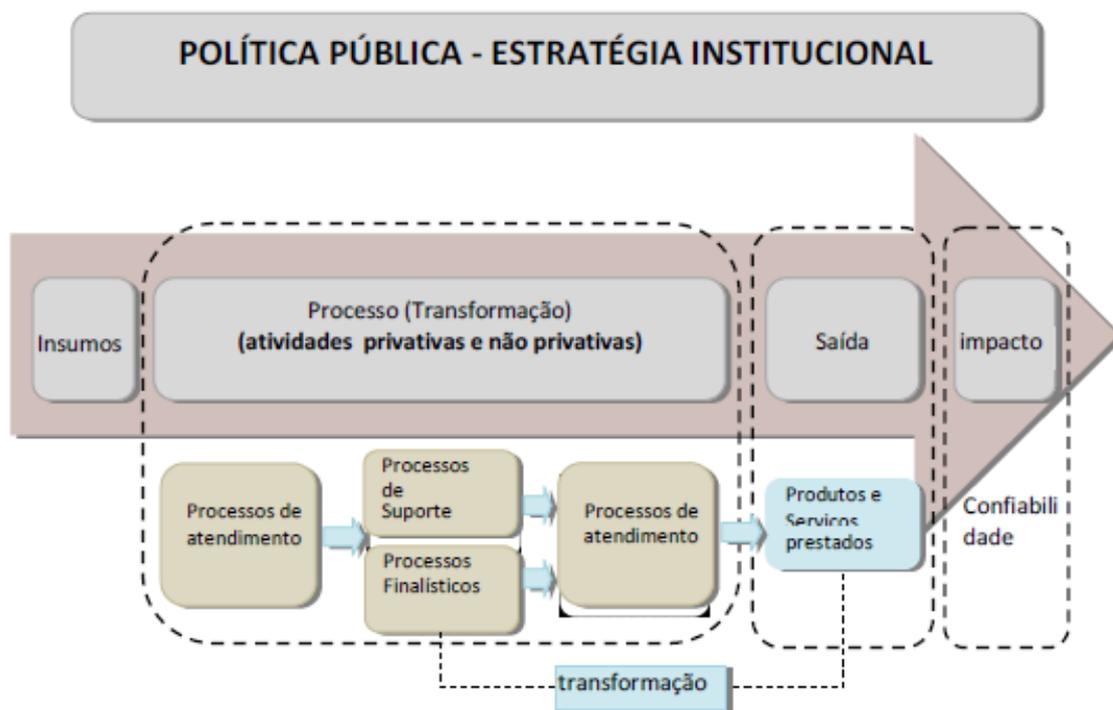
Outra finalidade importante da carta é a contínua avaliação da gestão e o monitoramento do desempenho institucional por meio de indicadores. Visando cumprir o princípio constitucional da publicidade, a Carta também procurar realizar a divulgação dos serviços prestados pelos órgãos e entidades públicas afirmando seu compromisso social, com vistas a gerar maior confiança e credibilidade aos serviços prestados pela administração pública.

Assim, a Carta de Serviços ao Cidadão tem como resultado a geração de valor visando atingir determinados resultados e impactos. Para gerar uma cadeia de valor é necessário elementos de entrada, transformação de produtos ou serviços e medição de seus impactos. Nesse sentido, a Carta de Serviços ao Cidadão não se refere apenas à melhoria ou inovação do desempenho institucional, mas visa por meio da percepção de satisfação dos seus usuários realizar uma avaliação da atuação institucional.

A incorporação de tecnologias aos serviços e atividades regulatórias do setor público, são importantes para a geração de valor, no entanto, é fundamental que a sociedade reconheça estes custos com um investimento adequado e necessário. Dessa forma, o desafio público consiste na geração de valor de longo prazo pois o setor público sofre com interrupções e alterações de rumo durante alternâncias políticas. Este fato demonstra o quão essencial é serviços públicos consistentes, indicadores que permitam o monitorar seu desempenho e a satisfação dos usuários. Por isso, o Guia Metodológico do GESPÚBLICA reforça a importância dos conceitos de rastreabilidade e de monitoramento para a Carta de Serviços ao Cidadão.

Logo, a Carta de Serviços é um compromisso de desenvolvimento e melhoria desempenho institucional que deve ser notado pelos públicos alvos e cidadãos em geral, neste sentido o Guia Metodológico para elaboração da Carta de Serviços refere-se a ela como uma “carta de valor público”. Muito além de realizar a identificação das demandas sociais a Carta de Serviços deve ser notada pela sociedade como algo positivo e é neste ponto que se insere a inovação no setor público: na geração de valor. A figura abaixo ilustra como funciona o processo da Carta de Serviços:

Figura 3 - Carta de Valor Público

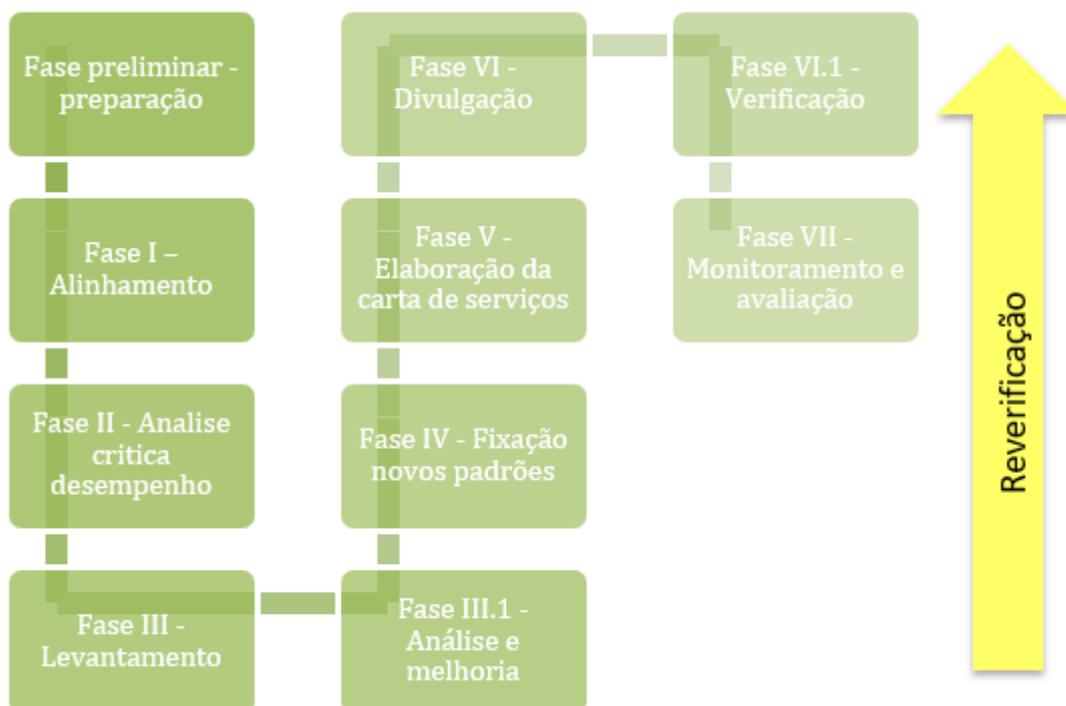


Fonte: Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2014, p. 27)

Passando para a elaboração da Carta de Serviços, o Guia Metodológico formulou um fluxograma com sete fases, além de uma fase preliminar e duas subfases e reverificação. O fluxo inicia com a preparação que pressupõe a escolha dos integrantes da equipe, levando-se em consideração conhecimento técnico, acesso a cúpula responsável pela tomada de decisão, representação de envolvidos que atuam diretamente no atendimento ao público e posteriormente esta equipe deve elaborar um plano de ação contendo o detalhamento das fases da elaboração.

A figura abaixo, retrata o fluxo que demonstra como ocorre a elaboração da Carta ao Cidadão conforme orientação do Guia Metodológico:

Figura 4 - Fluxograma de implantação da Carta ao Cidadão



Fonte: Compilação da autora a partir de informações da Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2014, p. 12)

A fase I que corresponde ao alinhamento institucional envolve a reflexão da direção do órgão sobre o papel da organização dentro da estrutura governamental, a identificação dos públicos alvos e a análise da estratégia institucional visando verificar se ela está alinhada ao planejamento organizacional. Já a fase II envolve a análise do desempenho organizacional objetivando identificar o que já está sendo feito na organização, pontos de melhoria e priorização de oportunidades. A identificação das necessidades e expectativas dos usuários dos serviços públicos, ditos públicos alvos, é a fase III da implementação da Carta de Serviços, sendo nesta fase fundamental a participação social.

A partir das informações levantadas, a fase IV objetiva fixar novos padrões de desempenho e implementá-los, caso isso não seja viável faz-se necessária a análise e melhoria dos processos. Após a fixação dos novos padrões de desempenho é que a instituição está apta a passar para a fase V, elaboração da carta de serviços ao cidadão propriamente dita, dentro desta fase ocorre também a fase de verificação da qualidade que objetiva analisar se a Carta está cumprindo os requisitos do Decreto nº 6932 de 2009 que é a fase V.1. Finalizada a elaboração, passamos a divulgação da Carta, fase VI. Essa fase deve estar com linguagem adequada a fim de atingir os

diversos cidadãos que irão acessá-la, além disso é fundamental manter as informações da mesma adequadas, a fim de manter o material relevante, útil e confiável.

A fase VII envolve o monitoramento e a avaliação do desempenho institucional com vistas a cumprir o compromisso firmado na Carta de serviços de promover a melhoria dos serviços públicos. Nesse sentido, o Guia reforça a importância de sempre disponibilizar periodicamente os resultados das pesquisas de avaliação visando gerar maior transparência e controle social, além de ser material substancial para tomada de decisão. Visto que o processo de elaboração da Carta de Serviços não termina com sua publicação, o mesmo deve ser revisitado, fase de reavaliação, com periodicidade a fim de acompanhar as mudanças regionais e globais, promover contínua melhoria e inovação.

#### 4. CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO DE PORTO ALEGRE

Ancorada, nas experiências internacionais, orientações e sugestões dadas pelo governo federal brasileiro e as boas práticas divulgadas pelo Programa Gespública relacionadas a Carta de Serviços, foi elaborada em 26 de junho de 2017 a Lei Federal nº 13.460. Nela são dispostas a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos no âmbito da administração pública.

O art. 7 da Lei nº 13.460 (BRASIL, 2017) trata especificamente de um instrumento para o exercício dos direitos dos usuários: a carta de serviços.

Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário.

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

§ 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

I - serviços oferecidos;

II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;

III - principais etapas para processamento do serviço;

IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;

V - forma de prestação do serviço; e

VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

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

I - prioridades de atendimento;

II - previsão de tempo de espera para atendimento;

III - mecanismos de comunicação com os usuários;

IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e

V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.

§ 4º A Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet.

§ 5º Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a operacionalização da Carta de Serviços ao Usuário.

Em cumprimento da obrigação legal, a Prefeitura de Porto Alegre foi uma das primeiras capitais a apresentar o catálogo com os serviços municipais. A carta de serviços é um instrumento institucional e de transparência.

Segundo consta no site da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (PORTO ALEGRE, 2019) o objetivo da carta é informar os cidadãos a

respeito dos serviços públicos prestados no município, como ter acesso e obtê-los, além de descrever os compromissos de atendimento. A partir da transparência, a Carta de Serviços se estabelece como instrumento educativo e elucidativo para que a sociedade possa exercer o seu papel de controle social de forma mais ativa.

Sobre a construção da Carta de Serviços de Porto Alegre, conforme a Gerente de Projetos, contratada pela Prefeitura de Porto Alegre no início do planejamento da carta, houve a indicação por parte de cada secretário municipal de uma pessoa que ficaria responsável por acompanhar a elaboração e auxiliar na alimentação de conteúdos da mesma. A respeito dos critérios utilizados para a escolha dos indicados, a gerente não soube informar. Além disso, comentou que as indicações foram um problema visto que muitos eram alocados por cargos de confiança e acabaram sendo trocados durante o processo.

O então secretário de Transparência e Controladoria, Sandro Trescastro Bergue, que deu início ao processo de elaboração da carta, em entrevista ao Jornal do Comercio em edição publicada dia 06 e 07 de setembro de 2017, disse que estava encaminhando um novo portal da transparência, “mais amigável, que dê centralidade a essa ideia de transparência, acesso à informação”. Entretanto, permaneceu no cargo por cinco meses<sup>4</sup>, de forma que o trabalho foi iniciado, mas não concluído pelo então secretário. Em um primeiro momento, havia a intenção de que o processo de avaliação da satisfação contasse com o apoio da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS) para desenvolvimento da pesquisa para avaliação de satisfação da sociedade. Na época já haviam sido mapeados 300 itens para compor a Carta de Serviços. Em entrevista ao Jornal do Comércio, o professor doutor da UFRGS, Diogo Demarco, afirmou que a “ideia inicial é fazer um encontro substantivo, conhecer o rol desse conjunto de serviços para poder hierarquizar as principais demandas. A partir disso...construir uma sistemática de como monitorar e avaliar os serviços prestados” (SUPTITZ, 2018). Contudo, visto a mudança de gestão da secretaria, com a saída do secretário Sandro Bergue, a parceria acabou não sendo efetivada (PORTO ALEGRE, 2018). A partir disso, a então

---

<sup>4</sup> Fato público noticiado em jornal de grande circulação da presente capital, conforme lê-se em: [https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/07/apos-16-meses-secretaria-de-transparencia-de-porto-alegre-ganha-nova-comandante-cjxxpknq100ie01msj2on1v2b.html#:~:text=A%20advogada%20Luciane%20Marques%20Rache,\(SMT C\)%20de%20Porto%20Alegre](https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/07/apos-16-meses-secretaria-de-transparencia-de-porto-alegre-ganha-nova-comandante-cjxxpknq100ie01msj2on1v2b.html#:~:text=A%20advogada%20Luciane%20Marques%20Rache,(SMT C)%20de%20Porto%20Alegre). Acesso em 4 ago. 2020.

Gerente de Projetos, buscou parcerias, dentro da própria prefeitura de Porto Alegre, para construção da pesquisa.

Inicialmente a carta foi publicada em outubro de 2017, em uma versão apresentada em formato de planilha. Entretanto, a divulgação ampla da carta à imprensa ocorreu em fevereiro de 2018. Após seis meses da ampla divulgação, iniciou-se o processo de avaliação dos serviços por meio da pesquisa de satisfação. E finalmente em julho de 2019 ocorreu a divulgação do ranking de avaliação de serviços, tornando Porto Alegre a 1ª capital a apresentar o resultado da pesquisa. Conforme a Lei Federal nº 13.460 (BRASIL, 2017) preconiza no artigo 23:

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

§ 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados.

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

Outro aspecto importante da referida Lei Federal (BRASIL, 2017) é o que diz respeito a participação social por meio do Conselho de Usuários. Este conselho tem funções preconizadas no artigo 18 e 19 que refere:

Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.

Parágrafo único. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos dotados das seguintes atribuições:

I - acompanhar a prestação dos serviços;

II - participar na avaliação dos serviços;

III - propor melhorias na prestação dos serviços;

IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e

V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

Art. 19. A composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação.

Parágrafo único. A escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado.

No caso da Prefeitura de Porto Alegre, em razão das similaridades das funções do Conselho de Usuários com o Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor - CONDECON ficou estabelecido através do Decreto nº 20.388, de 1º de Novembro de 2019 que o CONDECON também assumiria igualmente as tarefas de acompanhamento e avaliação dos serviços públicos prestados, na forma da Lei Federal nº 13.460.

Acerca deste fato é interessante notarmos que a função do Conselho de Usuários é garantir que a pesquisa de satisfação da carta de serviços tenha efetividade. Entretanto, sob a justificativa de que as funções são similares, juntou-se estas funções as do CONDECON. O CONDECON foi implantado no início de 2008, por meio da Lei Complementar 563 de 2007, que entre outras atribuições criou o Procon Porto Alegre. Logo, o objetivo do CONDECON é criar mecanismos de proteção e defesa dos direitos do comprador. Tal adequação da norma demonstra a visão clientelista a respeito do cidadão mencionada anteriormente com a reflexão da alteração do termo Carta de Serviços ao Cidadão para Carta de Serviços ao Usuário.

Sobre os serviços disponíveis na Carta de Serviços, atualmente ela conta com 423 serviços catalogados, sendo muitos informativos sobre as secretarias e telefones para contato. Deste número, 98 serviços são efetivamente online, podendo ser realizado todo procedimento no site da Carta de Serviços.

Este número de serviços online tem sofrido gradual aumento, por exemplo, em fevereiro de 2020, havia apenas 62 serviços online disponíveis. A partir de então houve um crescimento de mais de 127% em relação ao número anterior, um dos fatores para o aumento de serviços fornecidos de forma online, entre outros, foram as restrições de circulação advindas com a pandemia do Covid-19.

Entre os serviços online disponíveis encontram-se serviços relacionados a saúde como, por exemplo, “Onde Está Seu Medicamento”, para que os usuários saibam em qual farmácia municipal podem encontrar seu medicamento. Também estão disponíveis avisos relacionados a acidentes de trânsito, acesso a certidões como certidão de débito tributário de imóvel, segunda via de contas, entre outros.

Para acessar a carta basta entrar no site da Carta (<https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos>) ou no site da Prefeitura de Porto Alegre e na aba “Serviços” clicar em “ver todos”. Ao navegar pela Carta de Serviços, o cidadão se depara com um campo de pesquisa para inserir palavras chaves e com alguns *checkbox* os quais pode utilizar para navegar mais facilmente pela carta e localizar os serviços desejados. Entre as opções de seleção disponíveis estão para procurar somente serviços online, selecionar serviços para cidadão; empresa e servidor e ainda

Figura 5 - Filtros Carta de Serviços

**FILTRAR RESULTADOS**

- Todos
- Animais
- Aprovação e licenciamento de edificações
- Assistência social
- Atendimento e ouvidoria
- Atividade rural
- Auxílio ao servidor
- Cultura e turismo
- Documentos, licenças e autorizações
- Educação
- Esporte
- Habitação
- Impostos e taxas
- Indústria e comércio
- Meio ambiente
- Saneamento
- Saúde
- Segurança
- Serviços urbanos
- Tecnologia e inovação
- Trabalho e emprego
- Trânsito e transporte
- Urbanismo

**Fornecimento de medic...**

**SAÚDE**

**Acesso a Orien**

Saiba como se prevenir

**TRÂNSITO E TRANSPORTE**

**Acidente de Trâ**

Fiscalização no local do pública, para garantir a s

**TRÂNSITO E TRANSPORTE**

**Acidente de Trâ**

**118**

Ação de fiscalização no l pública

1 2 3 4 5 P

utilizar filtros para os resultados, como demonstrado na figura abaixo:

Fonte: Site da Prefeitura de Porto Alegre - Carta de Serviços, 2019.

Estas opções de seleção tornam a consulta ao site muito mais simplificada e intuitiva. Por exemplo, ao utilizar o *checkbox* “Servidor” aparecem serviços relacionados aos servidores municipais como por exemplo “Aposentadoria”, clicando no serviço são apresentadas informações para a solicitação de aposentadoria, como pode ser realizada a prova de vida, quais são os canais de atendimento, requisitos necessários e documentação, além de legislação específica.

Neste sentido vemos apresentada a inovação no processo, tipologia discutida anteriormente neste trabalho e apresentada por Meeus e Edquist (2006 apud CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 123) que refere inovação no processo como mudanças que visam aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos com intuito de facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos. Assim, a Carta de Serviços que em um primeiro momento foi apresentada com formato de planilha foi sofrendo um processo de melhoria e hoje encontra-se com formato mais “amigável” aos cidadãos, facilitando o acesso à informação.

Segundo dados obtidos com a Gerente de Projetos no ano de 2018 a carta foi visualizada mais de 455.000 vezes, em 2019 houve mais de um milhão e cem mil acessos e em 2020, até o presente momento (setembro de 2020), mais de um milhão e quatrocentos mil visualizações. A média dos acessos duram em torno de 1 minuto. Um dado interessante refere-se à cidade de origem dos que acessam a carta. Entre as cidades com maior registro de acesso a carta de serviços de Porto Alegre estão, logicamente, Porto Alegre com mais de 70% dos acessos, seguida por São Paulo com 6% dos acessos, Canoas com 1,95% dos acessos, Curitiba com 1,83% dos acessos e finalmente Viamão com 1,07% dos acessos. Além disso, a carta já foi visualizada em países como Estados Unidos, Portugal, França e Reino Unido.

Uma explicação dada pela Gerente de Projetos sobre as localidades de acessos é que existem muitas pessoas com imóveis na cidade de Porto Alegre e que acessam a Carta de Serviços para buscar informações sobre impostos, além de outras interessadas em morar na cidade.

Notamos durante o presente trabalho que para que a Carta de Serviços seja considerada uma inovação ela deve ser imprescindível para a sociedade, gerar impactos. De fato, no referencial teórico vimos que Rogers (2003, p. 380 apud OLIVEIRA; JUNIOR, 2017, p. 37-38) destaca três dimensões com vistas a identificar a efetividade das ações apresentadas como inovadoras: desejáveis ou indesejáveis; diretas ou indiretas e antecipáveis ou não antecipáveis. De fato, a carta é

consideravelmente nova para que verifiquemos de forma ampla seus impactos. Porém, a partir das informações apresentadas e da pesquisa de satisfação citada a seguir podemos identificar a efetividade alcançada até o presente momento.

#### **4.1. PESQUISA DE SATISFAÇÃO**

Parte da participação da sociedade na Carta de Serviços se dá por meio das respostas a pesquisa de satisfação. Nesse sentido, faz-se fundamental verificar os indicadores utilizados para a análise dos resultados da pesquisa. Conforme salienta o Guia Metodológico para elaboração da Carta de Serviços, os indicadores possuem, entre outras, as funções de descrever a realidade dos fatos e o seu comportamento através de informações e analisar as informações atuais em comparação com anteriores a fim de realizar e sugerir valores. Os indicadores não são apenas números, ao contrário, auxiliam na mensuração de valor a objetivos e fatos, de acordo com regras estabelecidas, com a finalidade de serem utilizadas na avaliação de métricas como eficácia, efetividade e eficiência.

Segundo a Lei Federal nº 13460 de 26 de junho de 2017 que instituiu os critérios da pesquisa de satisfação e sua divulgação, a vigência da lei para os entes federados ocorreria de forma escalonada. Uma possível explicação para tal fato encontra-se no que foi escrito anteriormente sobre a municipalização advinda com a constituição de 1988. Assim, municípios menores, que já possuem alta carga de responsabilidade no fornecimento de serviços à população, obtiveram maior tempo para adequar-se as exigências da Carta de Serviços. Conforme citado na referida lei:

Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em:  
I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes;  
II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e  
III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes.

Consequentemente, visto Porto Alegre ter mais de um milhão e quatrocentos mil habitantes, segundo dados do último censo do IBGE, enquadrou-se no primeiro grupo, sendo necessário adequar-se as exigências legais no período de um ano.

No caso da Carta de Serviços analisada, foi utilizada a tendência central - Mediana para definição da pontuação para resultados da pesquisa. Conforme

informado pela Gerente de Projetos, foi atribuído 0 para perguntas sem resposta, - 1 para cada nível de resposta negativa e + 1 para cada nível de resposta positiva. A soma dos valores das respostas é dividida pelo número de pessoas que participaram da pesquisa. As perguntas utilizadas para avaliação foram:

**Você foi atendido no prazo previsto?**

Sendo as possíveis respostas: Sim = +1 ou Não = -1;

**Como você avalia a qualidade do serviço?**

Sendo as possíveis respostas: Excelente = +2; Bom = +1; Regular = -1; Ruim = -2

**Qual seu grau de satisfação com o serviço?**

Sendo as possíveis respostas: Muito satisfeito = +2; Até certo ponto satisfeito = +1; Insatisfeito = -1 ou Muito insatisfeito = -2.

Estas perguntas da pesquisa foram elaboradas pela gerente de projetos com auxílio de outros servidores, de forma que a pesquisa não contou com orientação de pesquisadores especialistas no assunto. Importante salientar que além das perguntas principais, cada serviço contém perguntas específicas e um campo aberto para comentários visando auxiliar os gestores na tomada de decisão.

Para que houvesse relevância estatística no cálculo amostral considerou-se 1,5 milhão como universo populacional da cidade de Porto Alegre. Assim foram necessárias 1.067 respostas para que houvesse uma leitura amostral com 95% de intervalo de confiança e 3 pontos percentuais de margem de erro. Essa é uma explicação utilizada pela Gerente de Projetos para a divulgação dos resultados ter acontecido pouco menos de um ano depois do início da pesquisa. Uma crítica que a gerente faz é que ocorre pouca participação por parte dos usuários na avaliação dos serviços o que dificulta a divulgação dos resultados.

Os formulários de pesquisa de satisfação começaram a ser disponibilizados aos cidadãos em agosto de 2018. Entretanto, os resultados foram divulgados à sociedade através de ranking somente a partir de julho de 2019, tornando-se Porto Alegre a primeira capital a divulgar os resultados da pesquisa de satisfação.

Os resultados da pesquisa tiveram visibilidade também por meio da imprensa que fez matérias relacionadas ao tema:

Figura 6 - Reportagem sobre a pesquisa de satisfação da Carta de Serviços



Fonte: Gaúcha ZH Porto Alegre, 2020.<sup>5</sup>

Conforme podemos consultar no site da Carta de Serviços, desde o início da pesquisa em agosto de 2018 até agosto de 2020, cerca de 12.186 cidadãos responderam à pesquisa, foram 15.579 respostas recebidas e 52 serviços avaliados, observando-se que o serviço é considerado avaliado quando recebe pelo menos 10 respostas de usuários diferentes. Em pouco mais de 2 anos, mais precisamente 874 dias desde o seu lançamento, a Carta de Serviços teve cerca de 3 milhões de acessos.

Em termos percentuais, dos serviços disponibilizados na Carta de Serviços, apenas 12% têm resultado apresentado na pesquisa de satisfação. Sobre o número de respostas em relação aos acessos o índice é ainda menor: pouco mais de 0,5% de participação.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/01/os-melhores-e-os-piores-servicos-da-prefeitura-da-capital-segundo-opinio-de-usuarios-ck5qgtpz700tj01qbl1w642f2.html>. Acesso em 4 ago. 2020.

Importante salientar que o ranking é atualizado automaticamente toda vez que um usuário avalia o serviço. Conforme informado pela Gerente de Projetos, esta avaliação não é apenas um cumprimento da lei, estes resultados da pesquisa são enviados mensalmente, junto com o relatório completo de avaliações, via sistema eletrônico próprio da prefeitura aos secretários para auxiliar na tomada de decisão e compõe um importante fator de análise da eficiência dos serviços prestados.

Para verificar de forma mais assertiva os efeitos da pesquisa de satisfação na melhoria dos serviços públicos iremos demonstrar por meio de três gráficos como ficou o ranking dos piores serviços. O primeiro recorte é a partir da divulgação dos resultados até o final de 2018, salientando que naquele momento somente 27 serviços contavam com respostas suficientes para publicação da pesquisa de satisfação. O ranking estava distribuído conforme figura abaixo:

Figura 7 - Ranking de serviços de 01/08/2018 a 31/12/2018

Serviços avaliados: Todas secretarias no período de 01/08/2018 até 31/12/2018

Serviços ordenados do PIOR para a MELHOR nota.

Serviço	Pontuação
Serviço de Vistas e Cópias (Escritório de Licenciamento)	-5,0
Transportes - Reclamação (ônibus, táxi, lotação e transporte escolar)	-5,0
Credencial de estacionamento para idoso	-5,0
Emissão de Guias de Pagamento (IPTU, ITBI, ISSQN e TFLF)	-4,0
Água - Vazamento na rede	-3,5
Alvará (Promoção Econômica - Sala do Empreendedor)	-3,0
Vacinas	-3,0
Via Pública - conservação de vias com asfalto (Tapa-Buracos)	-3,0
Fiscalização de Calçadas	-2,1
Abordagem Social - Pessoas em Situação de Rua nos Espaços Públicos.	-1,2

Fonte: Site da Prefeitura de Porto Alegre - Carta de Serviços, 2019.

Entre os piores serviços apresentados na pesquisa em 2018 verificamos o serviço de vistas e cópias, transporte – reclamação e credencial de estacionamento

para idosos ambos com a pior nota possível: -5,0. No primeiro semestre de 2019, havia 43 serviços avaliados, com a seguinte classificação:

Figura 8 - Ranking de serviços de 01/01/2019 a 30/06/2019

Serviços avaliados: Todas secretarias no período de 01/01/2019 até 30/06/2019

Serviços ordenados do **PIOR** para a **MELHOR** nota.

Serviço	Pontuação
Esgoto Cloacal - Vazamento na rede	-5,0
Água - Vazamento na rede	-5,0
Serviço de Certidões	-5,0
Transportes - Reclamação (ônibus, táxi, lotação e transporte escolar)	-5,0
Iluminação Pública - Luminária Apagada	-4,7
Atendimento (Licença para Edificação)	-4,5
Serviço de Vistas e Cópias (Escritório de Licenciamento)	-4,0
Via Pública - conservação de vias com asfalto (Tapa-Buracos)	-3,3
Credencial de estacionamento para idoso	-3,3
Animal Doente com Tutor	-3,0

Fonte: Site da Prefeitura de Porto Alegre - Carta de Serviços, 2019

Notamos que os três piores serviços classificados apresentados na pesquisa em 2018 não permaneceram nesta posição até o final de primeiro semestre de 2019, a exceção do serviço transporte – reclamação que ficou em quarto lugar empatado com os piores avaliados com a mesma nota de -5,0, entretanto, os demais continuaram figurando entre os dez piores. Houve melhora na nota do serviço de credencial de estacionamento que passou de -5,0 para -3,3 e serviço de vistas e cópias que de -5,0 ficou com -4,0 neste período. Os serviços de Esgoto Cloacal e Serviço de Certidões que aparecem entre os três piores, não constavam na pesquisa divulgada até o final de 2018.

No segundo semestre de 2019, mais um serviço entrou para o ranking, contabilizando um total de 44 serviços avaliados, da seguinte forma:

Figura 9 - Ranking de serviços de 01/07/2019 a 31/12/2019

Serviços avaliados: Todas secretarias no período de 01/07/2019 até 31/12/2019

Serviços ordenados do PIOR para a MELHOR nota.

Serviço	Pontuação
Trabalho - Vagas em Empresas	 -5,0
Cadastro Único	 -5,0
Fiscalização de Calçadas	 -5,0
Alvará (Promoção Econômica - Sala do Empreendedor)	 -4,5
Transportes - Reclamação (ônibus, táxi, lotação e transporte escolar)	 -4,5
Maus Tratos Contra Animais - Denúncia	 -4,0
Serviço de Vistas e Cópias (Escritório de Licenciamento)	 -4,0
Água - Verificação de Falta	 -4,0
Esgoto Cloacal - Vazamento na rede	 -3,8
Iluminação Pública - Luminária Apagada	 -3,7

Fonte: Site da Prefeitura de Porto Alegre - Carta de Serviços, 2019

Analizamos que permanecem na lista de piores serviços avaliados os mesmos apresentados nos rankings anteriores, a exceção da credencial de estacionamento para idosos que deixou de figurar entre os dez piores. Houve melhora nas notas passando o serviço de esgoto cloacal de -5,0 para -3,8 e transporte – reclamação de -5,0 para -4,5. Atualmente, o ranking dos serviços avaliados, organizados a partir das piores avaliações, encontra-se da seguinte forma:

Figura 10 - Ranking de serviços de 01/01/2020 a 31/08/2020

Serviços avaliados: Todas secretarias no período de 01/01/2020 até 31/08/2020

Serviços ordenados do PIOR para a MELHOR nota.

Serviço	Pontuação
Água - Vazamento na rede	-5,0
Água - Verificação de Falta	-5,0
Lixo - Coleta Seletiva	-3,0
Transportes - Reclamação (ônibus, táxi, lotação e transporte escolar)	-3,0
Informações - Horários e Tarifa de Ônibus	-2,8
Atendimento (Licença para Edificação)	-2,4
Alvará (Promoção Econômica - Sala do Empreendedor)	-2,2
Serviço de Certidões	-2,0
Iluminação Pública - Luminária Apagada	-1,7
Emissão de Habite-se	-1,7

Fonte: Site da Prefeitura de Porto Alegre - Carta de Serviços, 2020

Em 2020, mais um serviço foi inserido na pesquisa de satisfação, contemplando 45 serviços. Neste ranking vemos que prevalecem com notas ruins relacionados a saneamento básico e coleta de lixo. Notamos que houve redução da pontuação negativa, ficando entre os piores serviços uma nota média de -2,8. No segundo semestre de 2019 a média ficou em -4,35; no primeiro semestre de 2019 em -4,28 e em 2018 uma média de -3,48. Vimos que dos serviços que foram avaliados como piores nos períodos anteriores, perdurou nas piores posições apenas o serviço de transportes – reclamação.

Certamente ao analisar as movimentações no ranking devemos levar em consideração outros fatores, como o aumento de demanda por determinado serviço, a inclusão de novas avaliações. Neste sentido, é necessário novos estudos com maiores informações para que a verificação da efetividade da pesquisa de satisfação na melhoria dos serviços públicos prestados pela prefeitura municipal.

Sobre os impactos das avaliações, certamente ainda há bastante campo para mudança, porém os resultados da pesquisa de satisfação da Carta já têm surtido efeitos, visto que as posições de avaliação dos serviços foram melhorando e um case neste sentido é a “Credencial Para Idosos e PCDs”. Até o segundo semestre de 2019, o serviço prestado pela Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) figurava

entre os dez piores prestados pela prefeitura, com uma nota de -3,3 no ranking geral, ocupando a oitava posição, conforme demonstrado anteriormente.

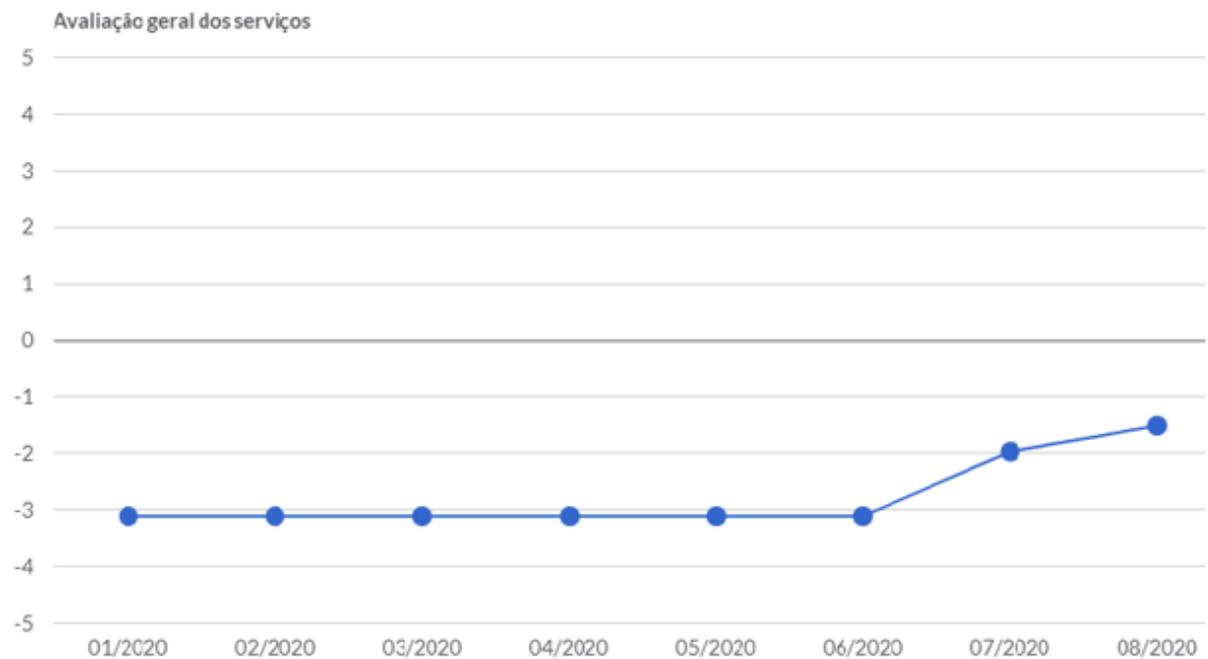
O relatório mensal com a avaliação dos usuários e seus comentários foi enviado ao diretor-presidente EPTC que, com base nas informações obtidas e com apoio da equipe de Tecnologia da Informação da empresa pública, buscou a construção de melhoria do serviço. Algumas sugestões apresentadas pelos usuários, segundo a Gerente de Projetos da Carta de Serviços, estavam relacionadas a um local mais adequado para retirada da credencial, dificuldades em gerar o boleto para pagamento da credencial ou até mesmo disponibilização do serviço de forma online.

A partir disso foi elaborado um serviço totalmente digital e gratuito para que idosos e PCDs pudessem solicitar sua credencial de forma simples e sem precisar sair de casa. Sobre os motivos para adequação do serviço, o gerente de relacionamento da EPTC, Alexandre Borck referiu que:

O serviço visa a facilitar a vida dos idosos e pessoas com deficiência física, para que não precisem sair de suas residências. A novidade atende repetitivas demandas da população, muitas delas registradas na Carta de Serviços, disponibilizada no site da prefeitura. É um modo de se ajustar à nova realidade, onde quase todos os serviços são possíveis via on-line (PORTO ALEGRE, 2019).

O resultado já pode ser notado no avanço positivo de avaliações que o serviço teve a partir da melhoria implantada. Em 2019 a nota do serviço estava em -3,3, em janeiro de 2020 teve uma melhora ficando em -3,1 e atualmente está com nota -1,5, além disso não figura mais entre os 10 piores serviços prestados pela prefeitura, conforme se evidencia na Figura 11 que segue abaixo:

Figura 11 - Progressão da avaliação do serviço Credencial Para Idosos e PCDs



Fonte: Site da Prefeitura de Porto Alegre - Carta de Serviços, 2019

Este fato, demonstra que, a passos pequenos, a Carta de Serviços tem gerado impacto na tomada de decisão dos gestores públicos quanto aos serviços prestados e sua qualidade. Para que haja uma mudança mais significativa na prestação dos serviços públicos é necessário maior engajamento dos cidadãos para que participem de forma mais ativa na avaliação dos serviços e parte dos gestores verificarem prontamente as solicitações da sociedade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificamos ao longo do presente trabalho que o conceito de inovação teve seu desenvolvimento primeiramente em uma percepção econômica na iniciativa privada. Através da teoria de Joseph Schumpeter iniciou-se um processo de relação entre inovação e economia, demonstrando como inovar seria um diferencial competitivo para as empresas.

Vimos também que, segundo teóricos, há diversas abordagens possíveis para a inovação no setor público, entre elas: serviço, processo, processo tecnológico e processo administrativo. Conforme referido por Meeus e Edquist (2006 apud CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 123) como explicação para estas abordagens tem-se que inovação no serviço é propriamente a inclusão de novos serviços ou a ampliação para mais pessoas. Já a inovação no processo tem como fundamento aumentar eficiência e eficácia dos processos na organização com vistas a facilitar a produção e entregas aos cidadãos. Por outro lado, na inovação por processo tecnológico são inseridos novos elementos no processo produtivo da organização visando produzir serviços e produtos aos cidadãos. E finalmente a inovação no processo administrativo que busca novas formas de abordagens e práticas com objetivo de alterar os processos gerenciais das organizações.

No setor público não vemos inovação com o viés de diferencial competitivo presente nas organizações privadas, entretanto, vimos que é possível sim inovar, realizando mudanças, com a finalidade de promover melhorias na prestação de serviços à sociedade. Nesse sentido, a inovação no setor público pode estar em uma mudança na estratégia institucional, nos processos administrativos, na forma como os serviços são prestados, na tecnologia utilizada.

Podemos nos perguntar se é necessário inovar no âmbito da administração pública. Vimos que os governos enfrentam hoje o que chamamos de *wicked problems*, problemas complexos e multissetoriais relacionados a vida em sociedade atualmente. Entre estes desafios o gestor público precisa lidar com a degradação do meio ambiente, violência, envelhecimento da população, entre outros. Vimos também a grande demanda e responsabilização gerada aos municípios após a descentralização de serviços ocorrida com a Constituição de 1988.

Para lidar com as complexidades advindas com o modelo atual em que vivemos, se faz necessário aos governantes e gestores públicos novas abordagens

para solução de problemas. Entretanto é fundamental identificar que a inovação não pode ser considerada como um valor em si, em muitos casos ela pode ser prejudicial. Dessa forma, ao avaliar se a adoção de uma inovação é positiva à sociedade é imprescindível verificar os impactos causados por sua implementação.

No setor público, as lacunas sobre estudos com foco nos efeitos de inovações também são evidentes. Segundo uma revisão de literatura sobre inovações no setor público, realizada por De Vries, Bekkers e Tummers (2016), de 210 artigos encontrados, 84 deles, cerca de 40%, não mencionam as consequências, os impactos ou os efeitos das inovações. Dos que mencionam, muitos têm foco exclusivamente nos efeitos positivos das inovações, desprezando os efeitos negativos dessas, como se inovar por si só fosse um valor positivo a ser perseguido (OLIVEIRA; JUNIOR, 2017, p. 38-39).

Ademais, conforme mencionado anteriormente Rogers (2003, p. 380 apud OLIVEIRA; JUNIOR, 2017) entende que podem ser adotadas algumas dimensões visando analisar os impactos das ditas inovações. Primeiramente estes impactos pode ser desejáveis ou indesejáveis. Referindo-se a tal, o efeito pode ser funcional no sentido de atender positivamente a sociedade de forma desejável e pode também gerar efeitos indesejáveis, disfuncionais. Como exemplo utiliza-se o celular que foi uma inovação positiva no sentido de melhorar a comunicação entre pessoas, porém trouxe a consequência negativa de estar relacionada com o aumento de número de acidentes no trânsito, visto que alguns motoristas utilizam inadequadamente o telefone ao dirigir.

Assim, os efeitos desejáveis da carta são informar de forma clara a sociedade sobre os serviços oferecidos pelos órgãos públicos e sua maneira de acesso. Vimos que este aspecto tem sido atendido em parte pois a Carta, segundo dados obtidos com a Gerente de Projetos, foi acessada mais de 3 milhões de vezes em 874 dias desde sua publicação. Sabendo que muitos cidadãos ainda carecem de acesso à internet em seus domicílios a prefeitura realizou uma parceria com o Procon, em fevereiro de 2020, para deixar a disposição da sociedade uma sala equipada com computadores e internet para acesso a Carta.

Outras dimensões referem-se as consequências da inovação, podendo classificá-las em diretas ou indiretas. Neste caso representam consequências diretas as mudanças imediatas para o cidadão ou sociedade decorrentes da inovação. Em contrapartida as consequências indiretas referem-se às mudanças que ocorrem a partir das consequências da inovação. Utilizando ainda o exemplo do celular, a

consequência direta foi facilitar o acesso à comunicação via telefone, que até então era realizada somente através de telefones fixos e orelhões. A consequência indireta foi a mudança no mercado de telefonia fixa, que passou a ser menos demandado diante do seu alto valor de contratação.

A Carta de Serviços apresenta como consequência direta o acesso à informação de forma fácil e simples aos cidadãos. Neste sentido, o canal de comunicação com a prefeitura foi simplificado, pois com apenas alguns cliques é possível relatar a percepção do cidadão aos serviços prestados. De forma indireta a formulação e elaboração fez com que os gestores buscassem cada vez mais detalhar e mapear os serviços públicos prestados por cada secretaria para que a Carta de Serviços seja constantemente alimentada.

Finalmente a última dimensão adotada por Rogers é se a inovação é antecipável ou não antecipável. Neste aspecto são consideradas consequências antecipáveis as alterações que são previstas e esperadas pela sociedade. No exemplo dos celulares, a inovação foi desenvolvida justamente com a intenção de ampliar e melhorar a comunicação entre pessoas, ou seja, uma consequência antecipável. Já as consequências não antecipáveis referem-se a alterações que não foram pretendidas, nem esperadas pela sociedade. Assim, o celular não foi criado para se tornar a principal fonte de acesso à internet e acabou se tornando, ou seja, uma consequência não antecipável.

Sobre os aspectos antecipáveis, previa-se que a carta tivesse o papel de melhorar o acesso à informação por parte dos cidadãos. Neste sentido é interessante notar que a sociedade tem procurado utilizar o canal como fonte de informação, principalmente na época atual. Em 2019, os serviços mais procurados estavam relacionados com pagamento de contas, tributos e impostos. Porém em 2020, vimos uma mudança significativa no perfil de acesso, sendo a busca por informações referentes ao novo coronavírus e vacinas os assuntos mais pesquisados. Um efeito não antecipável da carta é que a média de acessos dura em torno de um minuto não sendo tempo suficiente para responder a pesquisa de satisfação. Isso resulta em que a pesquisa tem tido baixo percentual de respostas em relação ao número de acessos.

Ainda durante o trabalho foi possível identificar que há grande rotatividade no setor público, principalmente em cargos políticos, como secretários, por exemplo e também em cargos de confiança que são de livre nomeação. Este fato prejudica a continuidade do trabalho realizado na Carta de Serviços, um exemplo foi a parceria

que havia sido firmada com a UFRGS para elaboração da pesquisa de satisfação que acabou não sendo efetivada pela troca do secretário. A gerente de projetos que esteve desde o início da construção da carta e forneceu as informações para este trabalho foi exonerada pouco tempo antes da finalização desta pesquisa, deixando alguns trabalhos em andamento não finalizados.

Além disso, a alteração da nomenclatura Carta de Serviços ao Cidadão, criada em 2009, para Carta de Serviços ao Usuário em 2017 demonstra uma visão para além de apenas palavras, ideologia embarcada nas intenções governamentais. Enquanto o primeiro termo demonstrava maior interesse na sociedade e no exercício da cidadania, o segundo apresenta uma visão de clientela, desenvolvida no modelo gerencial das empresas e inserida na visão de governo a partir das ideias da NGP. A prefeitura de Porto Alegre, ao que tudo indica, procurou seguir os ideais da NGP em relação a construção da Carta de Serviços, fato este demonstrado através da ação de atribuir ao CONDECON as competências legais do Conselho de Usuários que acabou não sendo criado, por estratégia da gestão municipal.

O trabalho utilizou-se da Carta de Serviços criada pela prefeitura de Porto Alegre para analisar o processo de inovação no setor público. Conforme descrito a Carta de Serviços ao Cidadão foi apresentada como uma inovação com vista a orientar a administração pública a fim de alcançar padrões de excelência. Ainda, refere-se a carta como carta-compromisso da administração pública municipal com os cidadãos sendo um instrumento institucional e de transparência.

Referente às consequências da Carta, espera-se que ela sirva como um canal de comunicação entre a sociedade e a administração local com objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados pela prefeitura. Ademais o case do credenciamento para idosos da EPTC demonstrou que, de maneira lenta, algumas melhorias já estão sendo implementadas nos serviços prestados. Certamente um grande trabalho de divulgação ainda precisa ser realizado internamente para os servidores, mas também para que a sociedade participe cada vez mais ativamente na construção e avaliação dos serviços prestados. Vimos que apesar de ter alcançado muitos acessos, o número de avaliações ainda é baixo, 15.579 avaliações, representa 0,5% do total dos 3 milhões de acesso.

Finalmente, a Carta de Serviços de Porto Alegre ainda é um serviço relativamente novo, com pouco mais de um ano desde o início da divulgação de seus resultados de avaliação. Para verificar se a opinião pública tem, realmente, sido

levada em consideração será necessário mais tempo. De todas as sugestões recebidas, somente foi apresentado um case de melhoria. Para além do gasto público e pouca adesão a avaliação, não foi possível verificar outros efeitos negativos da Carta. Entretanto, diante de todas as informações apresentadas é possível concluir que, de certa forma, ela possui aspectos que podem levar a uma melhoria na qualidade da prestação de serviços, sendo considerada uma inovação. Novos estudos com maior número de dados serão necessários para avaliar quais as consequências desta inovação produzirão efeitos negativos ou indesejados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP; n.10. ed. Brasília: [s.n.], 1997.

AXT, G.; SCHÜLER, F. L. **Intérpretes do Brasil: ensaios de cultura e identidade.** 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

BATISTA, Karla da Silva Costa. (2012). **Município.** In: **Dicionário de Política Pública no Brasil.** (online). Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac> .

BAUMAN, Z.; MAURO, E. **Babel: entre a incerteza e a esperança.** [S.l.]: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2016.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública.** Brasília. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa GESPÚBLICA - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico.** Secretaria de Gestão Pública (SEGEP). Brasília. 2014.

BRASIL. **Lei Nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20participa%C3%A7%C3%A3o%20e,serve%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.&text=Art.&text=%C2%A7%203%20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20participa%C3%A7%C3%A3o%20e,serve%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.&text=Art.&text=%C2%A7%203%20). Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Resolução Nº 3, de 26 de agosto de 2019. **Diário Oficial da União,** 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-26-de-agosto-de-2019-212912380>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, W. E. S. (Org.). **Brasil: Um Século de Transformações.** São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. **Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores:** In: CAVANCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruna; SEVERO, Willber (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.** Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 119-143.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. **Inovação no setor público: avanços e caminho**: In: CAVANCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruna; SEVERO, Willber (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 249-260.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Q. **É preciso inovar no governo, mas por quê?**: In: CAVANCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruna; SEVERO, Willber (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 15-32.

CUNHA, Bruno Q.; SEVERO, Willber D. R. **Introdução**: In: CAVANCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruna; SEVERO, Willber (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 10-13.

COSTA, F. L. D. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008. ISSN 1982-3134.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2001.

DALLARI, D. D. A. Constituição e Evolução do Estado Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 72, n. 1, p. 325-334, 1977.

DALLARI, D. D. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, v. xl, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GROTTI, D. A. M. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRUPO GALGANO. **Elaboración y gestión de una carta de servicios en la administración local**. Madrid: FEMP, 2011.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. OLIVEIRA, A. T. R. D.; OLIVEIRA, L. A. P. D. (Org.). Estudos e Análises. Informação Demográfica e Socioeconômica, n.1. Rio de Janeiro. 2011.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Estado Brasileiro**. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em 10 set. 2020.

JARDIM, A. D. P. Reflexões sobre a mobilidade pendular. *In*: OLIVEIRA, A. T. R. D.; OLIVEIRA, L. A. P. D. (Org.). **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2011. Cap. Movimentos Pendulares.

LIMA JÚNIOR, O. B. D. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público (RSP)**, v. 49, n. 2, p. 5-32, abr. 1998. ISSN ISSN eletrônico: 2357-8017.

MAJOR, S. J. Mr Major's Speech to Conservative Central Council – 23 March 1991. **Sir John Major KG CH - Prime Minister of Great Britain and Northern Ireland 1990-1997**, 23 março 1991. Disponível em: <http://www.johnmajorarchive.org.uk/1990-1997/mr-majors-speech-to-conservative-central-council-23-march-1991/>. Acesso em: 14 jun. 2020.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

OLIVEIRA, A. T. R. D.; ERVATTI, L. R.; O'NEILL, M. M. V. C. O panorama dos deslocamentos populacionais no Brasil: PNADs e Censos Demográficos. *In*: IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. OLIVEIRA, A. T. R. D.; OLIVEIRA, L. A. P. D. (Org.). Estudos e Análises. Informação Demográfica e Socioeconômica, n.1. Rio de Janeiro. 2011. Cap. Migrações Internas.

OLIVEIRA, B. R. E.; SILVA, U. B. D.; BRUNI, L. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. **Revista de Estudos Contábeis**, Londrina, v. 3, n. 5, p. 63-82, jul./dez. 2012.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos (as) diretores (as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 3, p. 707 - 726, set./dez. 2017.

OLIVEIRA, L. F. de; JUNIOR, C. D. dos S. **Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção**: *In*: CAVANCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruna; SEVERO, Willber (Orgs.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 33-42.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A ONU e a população mundial. **Nações Unidas Brasil**, 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/populacao-mundial/>. Acesso em 30 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050. **UNRIC (Centro Regional de Informações das Nações Unidas)**, 2019. Disponível em: <http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>. Acesso em: 30 set. 2019.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo: Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Paris. 2005.

PORTO ALEGRE. Prefeitura divulga Carta de Serviços ao cidadão. **Prefeitura de Porto Alegre**, 2018. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_cidade/default.php?p\\_noticia=999194798&PREFEITURA+DIVULGA+CARTA+DE+SERVICOS+AO+CIDADAO](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidade/default.php?p_noticia=999194798&PREFEITURA+DIVULGA+CARTA+DE+SERVICOS+AO+CIDADAO). Acesso em: 4 ago. 2020.

PORTO ALEGRE. Credencial para idosos e PCDs agora é on-line e gratuita. **Prefeitura de Porto Alegre**, 2019. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/eptc/noticias/credencial-para-idosos-e-pcds-agora-e-line-e-gratuita>. Acesso em: 4 ago. 2020.

PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. **Carta de Serviços - um compromisso com o cidadão**, 2019. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/sobre>. Acesso em: 22 nov. 2019.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Caracterização da Pesquisa em Contabilidade. *In*: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 117-142.

RIBEIRO, A. W. D. A.; FERNANDES, A. J.; DA COSTA, R. F. R. Práticas de inovação no setor público: uma discussão teórica. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, Boa Vista, v. 8, n. 2, p. 461-477, 2018. ISSN: 2237-8057.

ROMPATTO, M. Formação do Estado Nacional Brasileiro. **Akrópolis - Revista de Ciências Humanas da UNIPAR**, Umuarama, v. 9, n. 4, p. 185-195, out./dez. 2001.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008. ISSN 2178-938X.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. ISSN 0034-7612. Acesso em: 30 set. 2019.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez Editora, 2017.

SUPTITZ, Bruna. **Porto Alegre reestrutura setor de ouvidoria**. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 11 jan. 2018. POLÍTICA.

VENTURA, M. M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Revista SoCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.