

**idp**

v. 4 n. 5

**150**

# **DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **WORKING PAPER**

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

Bernardo da Rocha Spiegel Sallum

# MADRI: UMA OPÇÃO PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS OPERACIONALIZAREM A LEI Nº 13.460/2017

Bernardo da Rocha Spiegel Sallum<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.  
E-mail: [bernardo.sallum@gmail.com](mailto:bernardo.sallum@gmail.com)

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

## DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

### Diretor Geral

Francisco Schertel

### Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

## CONSELHO EDITORIAL

### Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

### Supervisão e Revisão

Emmanuel Brasil

Luane Aguiar

### Apoio Técnico

Igor Silva

### Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

**Revista Técnica** voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

**Convidamos a comunidade** acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

**As publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: [www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**As opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

# SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Referencial Teórico	7
3. Metodologia	14
4. Resultados e Discussão	26
5. Considerações finais	28
6. Referências	30

## Resumo:

A partir da publicação da Lei Nº 13.460/2017, a utilização da Carta de Serviços passou a ser um dos principais mecanismos de participação, proteção e de defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos no Brasil. No entanto, a descontinuação da metodologia para sua correta implantação pelo Poder Executivo Federal, deixou estados e municípios sem orientações claras sobre como elaborar e gerir de forma efetiva as Cartas de Serviços. Dentro desse contexto pouco promissor, identificou-se uma janela de oportunidade de contribuir para a Administração Pública brasileira trazendo à luz o modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pela cidade de Madri na Espanha como uma opção a ser seguida pelos estados e municípios brasileiros. Para isso, optou-se por apresentar essa alternativa por meio de uma pesquisa comparativa entre o modelo fomentado pela cidade de Madri e o modelo descontinuado fomentado pelo Programa GESPÚBLICA com o objetivo de evidenciar as diferenças e similaridades do processo de implantação das Cartas de Serviços empregado por cada um dos modelos, bem como aferir os resultados alcançados por cada um deles. Os resultados da pesquisa demonstraram como duas iniciativas com o mesmo objetivo podem produzir resultados bem diferentes. Enquanto o modelo da cidade de Madri conseguiu produzir resultados tangíveis frutos de uma estratégia de implantação centralizada apoiada por um regramento legal claro e objetivo, o modelo brasileiro encontrou grandes barreiras para produzir efeitos práticos que tiveram como causas raízes uma estratégia de implantação descentralizada apoiada por um regramento legal impreciso e confuso.

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

## Abstract:

Since the publication of Law Nº 13.460/2017, the use of the Service Charters became one of the main mechanisms of participation, protection and rights of users of public services in Brazil. However, while the Law Nº 13.460/2017 expanded the mandatory use of Service Charters for the entire Brazilian Public Administration, the methodology for their correct implementation and management was discontinued in the country when the former GESPÚBLICA Program was terminated. This discontinuity left the whole country without a methodological guideline that could allow a correct implementation of the Services Charters. Within this unpromising context, a window of opportunity was identified to contribute to the Brazilian Public Administration, bringing to light the management model of Service Charters promoted by the city of Madrid in Spain as an option to be followed by Brazilian counties. In that regard, it was decided to present this alternative through a

comparative study between the model promoted by the city of Madrid and the discontinued model promoted by the GESPÚBLICA Program with the goal of highlighting the differences and similarities in the implementation process used by each of the models, as well as measuring the results achieved by each of them. The research results demonstrated how two initiatives can take very different paths. While the Madrid city model was able to produce tangible results as a result of a centralized implementation strategy supported by a clear legal regulation, the Brazilian model encountered major barriers to produce practical results that had as root causes a decentralized implementation strategy supported by an inaccurate and misleading legal regulation.

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

## 1. INTRODUÇÃO

A partir da publicação da Lei Nº 13.460/2017, a utilização da Carta de Serviços passou a ser um dos principais mecanismos de participação, proteção e de defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos no Brasil. Entretanto, para que essa Lei consiga produzir os seus efeitos se faz necessário que seus dispositivos, principalmente os relacionados à operacionalização das Cartas de Serviços, sejam implementados de forma correta. Afinal, praticamente toda a Lei é estruturada ao redor delas.

São nas Cartas de Serviços onde estão expressos os padrões de qualidade que os cidadãos tem direito e que a Lei tem por intenção proteger. São esses padrões de qualidade que devem ser submetidos ao controle social por meio da realização de avaliações de satisfação. São os resultados dessas avaliações que devem orientar os órgãos públicos a implementarem as melhorias necessárias para o cumprimento dos padrões pactuados nas Cartas de Serviços. Por último, são os compromissos das Cartas de Serviços que balizam e norteiam o trabalho das Ouvidorias.

Apesar do conceito da Carta de Serviços ser relativamente simples, pactuar publicamente padrões de qualidade que atendam às necessidades do cidadão, a sua implantação na prática é complexa. Para que um órgão público realmente consiga pactuar compromissos de qualidade que atendam às expectativas da sociedade e principalmente seja capaz de cumpri-los é necessário todo um processo de transformação organizacional que deve ser apoiado pela utilização de diversas metodologias de gestão.

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

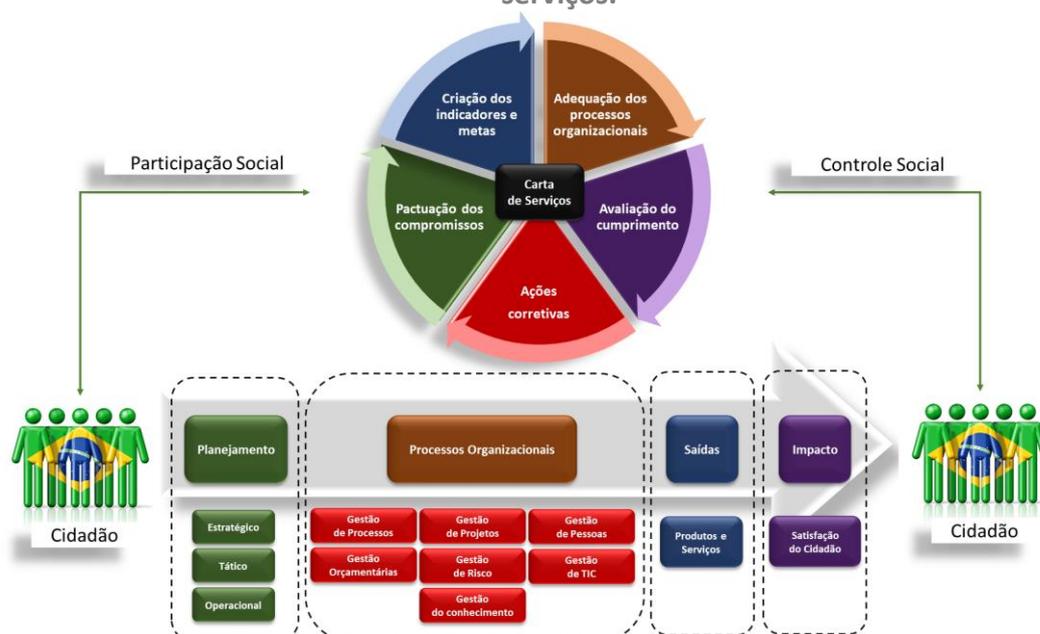
Por essa razão, quando um órgão público decide por utilizar a Carta de Serviços, precisa estar implícito que a decisão foi a de implantar um modelo de gestão da qualidade

de serviços que tem por objetivo aumentar a capacidade institucional do órgão para que ele possa cumprir os compromissos de qualidade previamente pactuados com a sociedade.

De outra forma, estar-se-ia falando apenas de um mero processo de compilação e divulgação de informações completamente afastado de um ciclo de melhoria. Esse processo de compilação de informações por si só não é capaz de induzir melhoria alguma para gestão pública. Nesse sentido, o que define uma Carta de Serviços é o seu processo de elaboração e não o seu conteúdo. Da mesma forma, o que garante a sua efetividade na prática é a sua gestão e não a sua divulgação.

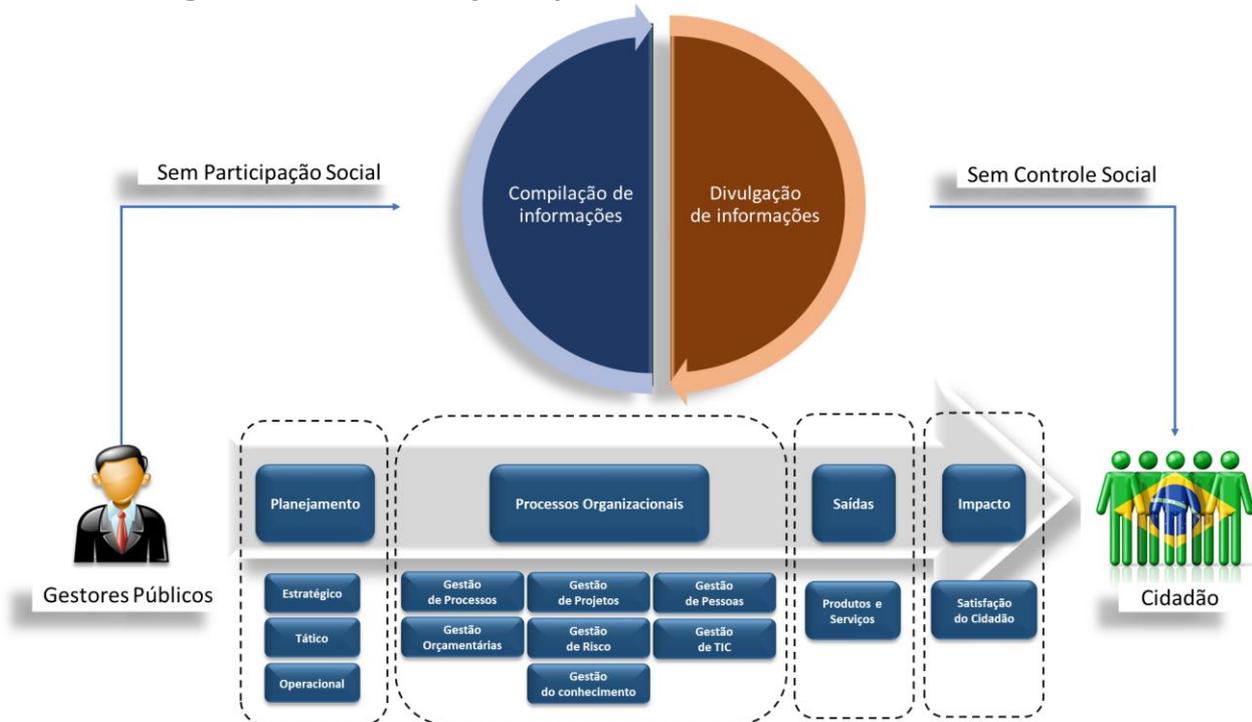
Muito mais do que informar o cidadão, a implantação de um modelo de qualidade baseado em compromissos firmados por meio das Cartas de Serviços está atrelada à toda uma sustentação metodológica de gestão que visa alterar o funcionamento organizacional para que as instituições públicas possam promover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

**Figura 1: Carta de Serviços implantada como um modelo de gestão da qualidade de serviços.**



Fonte: criado pelo autor, 2022.

Figura 2: Carta de Serviços implantada como um documento informacional.



Fonte: criado pelo autor, 2022.

Dentro desse contexto, o Brasil parece ter inicialmente assimilado de forma correta esse entendimento. Prova disso foi a introdução das Cartas de Serviços no Brasil dentro do contexto do Programa GESPÚBLICA que foi coordenado pelo Poder Executivo Federal. Esse Programa fomentava o chamado Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). Esse modelo de excelência fazia uso das Cartas de Serviços como um método gerencial para direcionar as dimensões: Público alvo, Interesse Público e Cidadania, Processos e Resultados. (GESPÚBLICA, CARTA DE SERVIÇOS - GUIA METODOLÓGICO, 2014, p. 11).

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

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

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

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

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

Sendo assim, a época da publicação da Lei Nº 13.460/2017 existia toda uma estrutura que poderia catalisar a efetividade do normativo e uma metodologia que poderia homogeneizar o processo de operacionalização das Cartas de Serviços em todo o país.

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

Observa-se então que ao mesmo passo que a Lei Nº 13.460/2017 ampliou a obrigatoriedade da utilização das Cartas de Serviços para toda Administração Pública brasileira, a metodologia para a sua correta implantação e gestão foi descontinuada no país.

Por tudo exposto, constatou-se faltar atualmente no Brasil um ponto de referência metodológico que sirva minimamente de apoio para que os estados e principalmente os

municípios possam operacionalizar de forma efetiva as mencionadas Cartas de Serviços do Artigo 7º da Lei Nº 13.460/2017. Cartas essas, que são fundamentais para que a Lei possa produzir de forma efetiva os seus efeitos.

Assim, identificou-se uma janela de oportunidade de contribuir para a Administração Pública brasileira trazendo à luz o modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pela cidade de Madri na Espanha. Acredita-se que esse modelo possa servir de inspiração de como a correta implantação de um modelo de gestão de Cartas de Serviços pode ser altamente benéfico para administração pública e ainda mais para o cidadão.

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

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

Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa foi a realização de um estudo comparativo entre os modelos fomentados pelo GESPÚBLICA e pelo Programa de Qualidade da cidade de Madri com a intenção de evidenciar as diferenças e similaridades do processo de implantação das Cartas de Serviços empregado por cada um dos modelos, bem como aferir os resultados alcançados por cada um deles. Para direcionar a pesquisa foram elaboradas duas perguntas norteadoras:

- 1) Quais são as diferenças e similaridades entre o modelo de gestão de Cartas de

Serviços fomentado pelo GESPÚBLICA e o modelo fomentado pelo Programa de Qualidade da cidade de Madri?

2) Quais foram os resultados alcançados por cada um dos modelos e por quê?

O presente artigo está estruturado em 5 seções. A primeira pertence a Introdução, onde são apresentados a contextualização, a justificativa, o objetivo e o problema de pesquisa. Na segunda, apresenta-se o referencial teórico e os principais conceitos utilizados na pesquisa. A terceira seção contempla a metodologia empregada para a realização da pesquisa. Finalmente, na quarta seção faz-se a síntese dos achados e na quinta, apresenta-se as considerações finais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Em meados dos anos 80, a então Primeira Ministra do Reino Unido Margareth Thatcher desencadeou um movimento reformista no país com o objetivo de alcançar uma maior eficiência da Administração Pública britânica. Esse movimento, que mais tarde ficou conhecido como a *New Public Management (NPM)* ou em português Nova Gestão Pública (NGP), passou a disseminar a ideia da utilização de práticas de gestão da iniciativa privada na Administração Pública (COUTINHO, 2000).

Atrelado a essa ideia, estava a de passar a enxergar o cidadão como um cliente dos serviços públicos e dentro desse conceito replicar as mesmas dinâmicas do relacionamento que um cliente tem com uma empresa para o relacionamento que o cidadão tem com o Estado (POLLITT E BOUCKAERT, 2011a). Dentro desse novo paradigma trazido pela NGP, em 1991 o Primeiro Ministro do Reino Unido John Major, como um desdobramento do movimento de reformas iniciado por sua antecessora Margareth Thatcher, lançou um programa nacional com o objetivo de melhorar continuamente a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos britânicos.

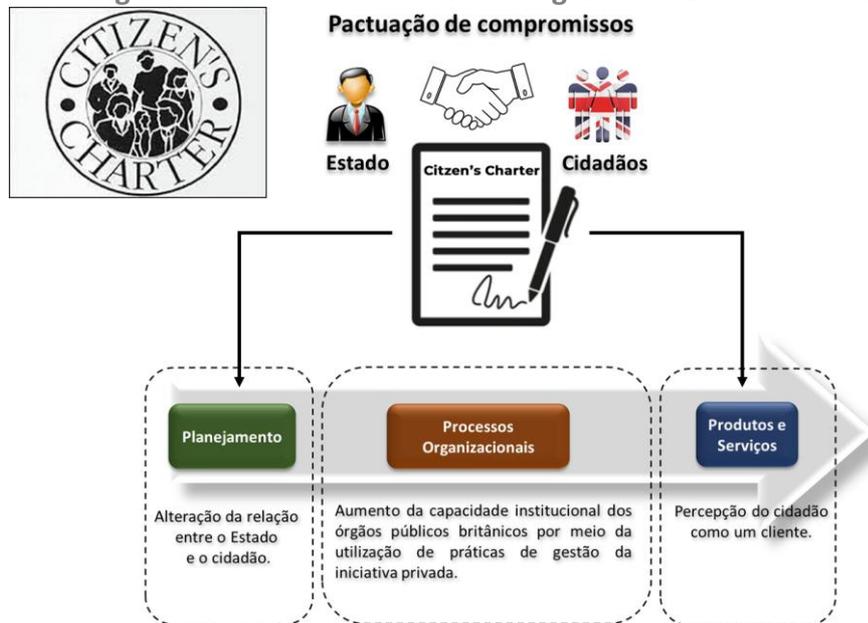
Esse programa idealizado por Major que recebeu o nome de *The Citizen's Charter: Raising the standard* teve dois grandes objetivos: promover a alteração do relacionamento entre o Estado e o cidadão e elevar os padrões de qualidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos britânicos.

Como forma de concretizar esses objetivos, entre outras iniciativas, a maior delas foi a criação de um “contrato” ou pelo menos de uma carta de intenções que seria celebrada entre os órgãos públicos britânicos e seus cidadãos contendo os padrões mínimos de qualidade para os serviços públicos, os mecanismos de reclamação e de avaliação, além das possíveis indenizações e ressarcimentos em caso de serviços prestados fora dos padrões estabelecidos.

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

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

Figura 3: Síntese conceitual do Programa Citizen's Charter.



Fonte: criado pelo autor, 2022.

Como caminho para alcançar os seus objetivos, o Programa foi fundamentado em seis princípios<sup>2</sup>:

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

<sup>2</sup> Disponível em [https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens\\_charter-foreword\\_and\\_introduction.pdf](https://www.civilservant.org.uk/library/citizen's%20charter/citizens_charter-foreword_and_introduction.pdf)

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

Na tentativa de mimetizar a relação entre empresa privada e cliente, a política também enfatizava a criação de canais de reclamações e de mecanismos de avaliação que visavam monitorar o cumprimento dos compromissos firmados, além de promover a melhoria contínua dos serviços públicos prestados pelo Estado.

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

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

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

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

Nas palavras de Lewis (1994) foi “um veículo para propagar e sustentar a filosofia da *New Right*.” O Governo Britânico usou a bandeira da melhoria dos serviços públicos para justificar a sua agenda política de desregulamentação do mercado, de desmantelamento do

Estado de bem-estar social, de privatização das empresas estatais e de reorganização da força de trabalho. Por esse motivo, a *Citizen's Charter* é considerada um dos elementos chave do projeto político da *New Right* para alterar a relação entre o Estado e o cidadão.

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

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

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

Mais tarde, após a extinção do MARE, foi criado em 2005 o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) por meio do Decreto Nº 5.378/2005<sup>3</sup>. A criação desse Programa foi o resultado da fusão do Programa da Qualidade e Participação com Administração Pública (PQPAP) com o Programa Nacional de Desburocratização.

Foi no âmbito desse Programa, no ano de 2009, que o termo “Carta de Serviços” foi inaugurado na Administração Pública brasileira por meio do Decreto Nº 6.932/2009<sup>4</sup>. Nesse primeiro momento, a obrigatoriedade da divulgação das Cartas de Serviços estava restrita aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Em seguida, em 2017, foi promulgada a Lei Nº 13.460<sup>5</sup> que ampliou de forma obrigatória a divulgação das Cartas de Serviços para toda a Administração Pública brasileira. Essa Lei lançou uma política nacional centrada na proteção e defesa dos direitos dos

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm)

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm)

<sup>5</sup> 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)

usuários de serviços públicos e elencou a Carta de Serviços como um de seus elementos fundamentais.

Precisa-se elucidar que os conteúdos das Cartas de Serviços são uma extensão da Lei Nº 13.460/2017. Em outras palavras, são nas Cartas de Serviços que estão expressos os compromissos de qualidade que o cidadão tem direito.

Art. 7º: § 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017).

### 3. METODOLOGIA

#### a. Classificação da pesquisa

A presente pesquisa fez uso da abordagem qualitativa uma vez que os dados analisados não podem ser quantificados ou traduzidos em números e requerem uma abordagem interpretativa. Para Minayo (1994) a pesquisa qualitativa serve para responder a questões particulares em um nível de realidade que não pode ser quantificado. Já para Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa se utiliza de uma abordagem interpretativa do mundo onde os pesquisadores estudam os fenômenos em seus cenários naturais. Cavalcanti e Moita Lopes (1991) descrevem uma pesquisa qualitativa como eminentemente exploratórias que não exigem hipóteses prévias nem categorias rígidas de análise o que permite ao pesquisador tomar decisões ao longo do estudo.

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

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

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

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

## **b. Percurso metodológico**

A primeira fase da pesquisa foi reservada para a construção do referencial teórico sobre a origem da Carta de Serviços e seus principais objetivos, bem como do estudo de diversas experiências mundiais para identificação dos fatores críticos de sucesso para a sua efetiva implantação. Essa fase teve por objetivo a consolidação dos conceitos acerca do tema da Carta de Serviços, bem como do seu processo de implantação que é o tema central desta pesquisa.

**Quadro 1: Resumo da primeira fase da pesquisa.**

Informações levantadas	Histórico da origem da Carta de Serviços.
Método	Pesquisa bibliográfica e documentais.
Fontes	Livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos, legislação e documentos.
Propósito	Consolidação dos conceitos acerca do tema da Carta de Serviços e do seu processo de implantação.
Objetivo específico vinculado	Realizar uma revisão teórica e histórica para compreender a origem e a finalidade das Cartas de Serviços.

Fonte: criado pelo autor, 2022.

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

Para o modelo do GESPÚBLICA, utilizou-se a última versão do Guia Metodológico da Carta de Serviços<sup>6</sup> desenvolvido sob a coordenação da Secretaria de Gestão Pública em 2014 com a colaboração de diversos membros da rede GESPÚBLICA, além da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Já para Madri, utilizou-se a última versão do Guia Metodológico da Carta de Serviços<sup>7</sup> atualizado em novembro de 2021 que foi editado pelo gabinete do vice-prefeito sob a coordenação da Diretoria Geral de Qualidade e Transparência.

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

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

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/596>

<sup>7</sup> Disponível em:

[https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio\\_Ciudad/05\\_SG\\_CartasServicios/Concepto%20y%20elaboraci%C3%B3n/Metodolog%C3%ADa%20CS%20Ayto%20Madrid.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/05_SG_CartasServicios/Concepto%20y%20elaboraci%C3%B3n/Metodolog%C3%ADa%20CS%20Ayto%20Madrid.pdf)

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

**Quadro 2: Resumo da segunda fase da pesquisa.**

Informações levantadas	Metodologias para implantação das Cartas de Serviços utilizadas por cada um dos modelos.
Método	Pesquisa documental.
Fontes	Guias metodológicos oficiais de cada modelo.
Propósito	Fazer a análise comparativa entre as fases e atividades de implantação de cada modelo para identificar as suas diferenças e similaridades.
Objetivo específico vinculado	Identificar as diferenças e similaridades da metodologia para implantação das Cartas de Serviços empregada por cada um dos modelos.

Fonte: criado pelo autor, 2022.

A terceira fase da pesquisa foi dedicada para a realização da análise de densidade dos normativos regulamentadores de cada um dos modelos. A densidade normativa remete à capacidade de um regramento fornecer critérios claros e precisos que sejam suficientes para que o mesmo possa alcançar efetividade prática. Dessa forma, normativos de baixa densidade podem deixar brechas interpretativas, gerar dúvidas quanto aos casos de aplicação e até mesmo deixar impreciso o real resultado que o normativo visa produzir.

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

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

Dentro desse contexto, buscou-se verificar o nível de alinhamento normativo para cada uma das fases de implantação preconizadas por cada um dos modelos. Essa verificação foi realizada por meio da análise do nível de imposição normativa para que as fases de implantação preconizadas por cada uma das metodologias fossem realmente executadas.

No caso do Brasil, analisou-se o Decreto Nº 6.932/2009 que era o normativo regulamentador do modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pelo GESPÚBLICA. Para cidade de Madri, analisou-se o Decreto de 15 de novembro de 2005 que instituiu o Sistema de Carta de Serviços da cidade de Madri que se encontra em vigência até o ano de 2022.

**Quadro 3: Resumo da terceira fase da pesquisa.**

Informações levantadas	Normativos regulamentadores de cada um dos modelos.
Método	Pesquisa documental.
Fontes	Leis, decretos e instruções normativas.
Propósito	Aferir o nível de imposição normativa para implantação da metodologia de cada modelo.
Objetivo específico vinculado	Analisar os normativos regulamentadores de cada modelo para compreender como eles foram operacionalizados.

**Fonte:** criado pelo autor, 2022.

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

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

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

Uma vez estabelecidos esses critérios, buscou-se por evidências que comprovassem quais deles foram alcançados na prática por cada um dos modelos. Para o modelo da Cidade de Madri, utilizou-se o último relatório de avaliação publicado pelo órgão responsável pela gestão das Cartas de Serviços em 2020, além de informações disponíveis no portal oficial do Governo, [madrid.es](http://madrid.es). Já para o Brasil, devido a inexistência de um relatório global de resultados, utilizou-se relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU entre os anos de 2014 e 2021, complementados pela análise de informações extraídas do portal oficial do Governo, [gov.br](http://gov.br).

**Quadro 4: Resumo da quarta fase da pesquisa.**

Informações levantadas	Resultados alcançados por cada um dos modelos analisados.
Método	Pesquisa documental.
Fontes	Relatórios de auditoria, Relatórios de avaliações oficiais e Portais Governamentais.
Propósito	Aferir os resultados de cada um dos modelos.
Objetivo específico Vinculado	Aferir os resultados alcançados por cada um dos modelos.

Fonte: criado pelo autor, 2022.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante dos resultados encontrados durante esta pesquisa, evidenciou-se como uma mesma política pública pode tomar caminhos bem diferentes. Não existe esse ou aquele modelo que seja considerado o melhor ou o mais correto. Existe o modelo que traz resultados dentro da sua proposta de implantação.

Dentro desse contexto, percebeu-se que tanto o Brasil como a Espanha, e por sua vez a cidade de Madri, inspiraram os seus modelos de Cartas de Serviços na *Citizen's Charter* britânica. Na verdade, o modelo brasileiro sofreu influência direta do modelo espanhol, uma vez que a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) é mencionada como uma das contribuidoras na elaboração do guia brasileiro a época do GESPÚBLICA.

Posto isso, pode-se revisitar as perguntas norteadoras formuladas para esta pesquisa e respondê-las com precisão.

- 1) Quais são as diferenças e similaridades entre o modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pelo GESPÚBLICA e o modelo fomentado pelo Programa de Qualidade da cidade de Madri?

O primeiro passo para responder essa pergunta se baseia na análise metodológica. Ambos os modelos expressam em seus guias uma metodologia clara, objetiva e suficiente, que caso implantadas de forma correta, alcançariam os objetivos propostos. Lembrando-se que o Poder Executivo Federal, a partir de 2017, descontinuou a sua metodologia.

**Quadro 5: Verificação da capacidade das metodologias para alcançarem seus objetivos.**

Principais objetivos	Metodologia GESPÚBLICA	Metodologia Madri
Servir como uma ferramenta para o alinhamento organizacional.	contemplado pela fase de planejamento	contemplado pela fase de planejamento
Estabelecer padrões de qualidade adequados aos interesses da sociedade.	contemplado pela fase de elaboração	contemplado pela fase de elaboração
Adequar os processos organizacionais para o cumprimento dos compromissos pactuados.	contemplado pela fase de elaboração	contemplado pela fase de elaboração
Melhorar os padrões de qualidade dos serviços públicos prestados por meio de avaliação continuada.	contemplado pela fase de monitoramento	contemplado pela fase de monitoramento
Apoiar a transparência por meio da disponibilização de informações de qualidade para o cidadão.	contemplado pelas fases de aprovação e divulgação	contemplado pelas fases de aprovação e divulgação

Fonte: criado pelo autor, 2022.

Figura 4: Síntese comparativa das metodologias.



Fonte: criado pelo autor, 2022.

Em sendo assim, uma análise mais profunda evidenciou que as reais diferenças entre os modelos residem nas escolhas estratégicas sobre o arranjo organizacional de implantação. Ambos os modelos iniciaram a sua trajetória da mesma forma, atrelando as Cartas de Serviços à programas de gestão de qualidade de adesão não obrigatória. O Brasil, com as Cartas de Serviços vinculadas ao GESPÚBLICA e a cidade de Madri, vinculando as suas Cartas ao Programa de Qualidade da cidade. Apesar dessa similaridade, os modelos adotaram diferentes estratégias para a implantação de suas Cartas de Serviços.

No caso do modelo da cidade de Madri, optou-se por um modelo centralizado e controlado por um órgão gestor. Este, estabeleceu o ritmo de implantação das Cartas de Serviços dentro das possibilidades de sua capacidade institucional e impôs um rígido controle de qualidade em todo o processo.

Apesar dos benefícios trazidos pela a coordenação de um órgão central, que garanta a qualidade e efetividade da implantação do modelo, pode-se dizer que essa centralização tornou o processo de implantação mais lento. O órgão gestor aprova em média apenas cinco novas Cartas por ano, sendo as primeiras no ano de 2007.

No caso brasileiro, optou-se desde o início por um modelo descentralizado. Apesar de sempre existir um órgão gestor, seja o Comitê do GESPÚBLICA ou o próprio Ministério do

Planejamento, os mesmos se restringiram a fomentar a utilização das Cartas e não de centralizar o processo para garantir a qualidade de implantação do modelo.

Apesar dessa estratégia ter o benefício de ser bem mais ágil e célere, ela requer um maior comprometimento dos gestores máximos dos órgãos. Afinal, esses seriam a única instância para garantir que o modelo fosse implementado em conformidade com a metodologia.

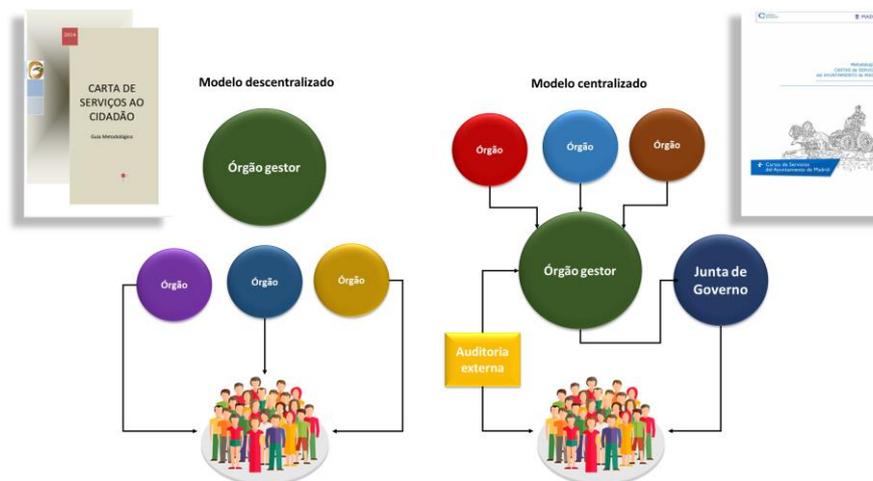
Essa descentralização também fragiliza o processo de continuidade do modelo. Afinal, é comum no Brasil a troca sucessiva dos gestores máximos dos órgãos. Em sendo assim, o processo de estabelecimento de uma cultura organizacional ao redor das Cartas de Serviços fica sujeita a vontade de cada novo gestor.

A ausência de um órgão gestor também criou uma espécie de cegueira administrativa. Ou seja, ninguém realmente sabia quais órgãos estavam ou não utilizando a metodologia, de qual processo as Cartas de Serviços era resultante e qual a era a qualidade das Cartas divulgadas para a sociedade.

Para além disso, ninguém se responsabilizava pelo progresso de implantação das Cartas. Esse fato impossibilitava a estipulação de metas para que todos os órgãos concluíssem a implantação do modelo. Ou seja, diferente do modelo da cidade de Madri, onde as Cartas de Serviços são projetos de governo acompanhados por um órgão gestor, no modelo do GESPÚBLICA as Cartas de Serviços eram projetos de órgãos sem acompanhamento centralizado.

Para encerrar, apresenta-se uma representação gráfica da estratégia de implantação de cada metodologia na Figura 5.

Figura 5: Estratégia de implantação adotada por cada metodologia.



Fonte: criado pelo autor, 2022.

Explanasdas as escolhas estratégicas para implantação das Cartas de Serviços de cada modelo, prossegue-se agora para as diferenças dos normativos de suporte para cada um deles. O normativo da cidade de Madri foi elaborado em alinhamento com a proposta estratégica de implantação que estava expresso em seu guia metodológico. O normativo tratou unicamente de instituir um modelo de qualidade baseado em Cartas de Serviços sem misturar ou tratar de outros temas. Por essa razão, o normativo é claro, objetivo e descomplicado.

Para além disso, o normativo não impôs legalmente que todos os órgãos aderissem ao modelo de Cartas de Serviços de forma geral e compulsória. Logo, alinhado com a estratégia de implantação definida, o órgão gestor teve tempo para implantar a iniciativa de forma gradual e reunindo esforços apenas nos serviços de maior impacto para sociedade.

**Quadro 6: Metodologia x Normativo da Cidade de Madri.**

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

Fonte: criado pelo autor, 2022.

**Figura 6: Suporte normativo para implantação do modelo da cidade de Madri.**



Fonte: criado pelo autor, 2022.

No caso do Poder Executivo Federal, o modelo de fomento do GESPÚBLICA que perdurou de 2005 a 2009 foi abruptamente alterado pelo Decreto Nº 6.932/2009 que

estipulou o prazo de um ano para que todos os órgãos divulgassem suas Cartas de Serviços e implantassem seus sistemas de avaliação.

Em síntese, o Decreto se limitou a determinar a divulgação das Cartas de Serviços, deixando como opcional a utilização da metodologia para a sua correta elaboração e gestão. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Decreto Nº 6.932/2009 não contribuiu para a implantação do modelo de gestão elaborado pelo GESPÚBLICA, pelo fato dele não trazer nenhuma obrigação legal para a utilização de qualquer metodologia oficial.

**Quadro 7: Metodologia x Decreto Nº 6.932/2009.**

Fases metodológicas	Decreto Nº 6.932/2009
Fase de Planejamento	Sem suporte normativo
Fase de Elaboração	Sem suporte normativo
Fase de Aprovação	Sem suporte normativo
Fase de Divulgação	Artigo 11
Fase de Monitoramento	Artigo 12

Fonte: criado pelo autor, 2022.

**Figura 7: Suporte normativo para implantação do modelo do GESPÚBLICA.**



Fonte: criado pelo autor, 2022.

Respondida a primeira pergunta de pesquisa, apresenta-se uma síntese das principais características de cada modelo no Quadro 8.

**Quadro 8: Síntese das características de cada modelo.**

Principais características	Modelo de Madri	Modelo do GESPÚBLICA
Proposta Inicial	Ser um modelo de Gestão	Ser um modelo de Gestão
Estratégia de implantação	Fomento	Imposição normativa
Arranjo organizacional	Centralizado em nível de governo	Descentralizado em nível de órgão
Parte integrante de um programa de qualidade	Sim	Sim
Qualidade metodológica	Adequada	Adequada
Suporte normativo	Garante a integridade de implantação do modelo	Não garante a integridade de implantação do modelo
Imposição normativa para utilização da metodologia	Sim	Não
Obrigatoriedade de divulgação das Cartas	Opcional ou por convocação	Obrigatória
Tipos dos serviços cobertos pelas Cartas	Estratégicos e de maior impacto para sociedade	Divisíveis e de atendimento
Amplitude de padrões de qualidade	Multidimensionais	Prazos de atendimento
Tipos de Cartas	internas, externas e mistas	Externas

Fonte: criado pelo autor, 2022.

A segunda pergunta que norteou esta pesquisa versa sobre os resultados alcançados por cada um dos modelos.

2) Quais foram os resultados alcançados por cada um dos modelos e por quê?

As evidências encontradas durante esta pesquisa sugerem que os resultados alcançados parecem estar diretamente relacionados as escolhas e estratégias de implantação utilizadas por cada um dos modelos, bem como a qualidade de seus normativos regulamentadores.

No caso do modelo da cidade de Madri, os resultados foram frutos da existência de um órgão gestor, de uma metodologia adequada, da continuidade e a cima de tudo do desenho de um normativo de suporte claro e objetivo. O rigor utilizado para controlar a qualidade de cada fase de implantação do modelo gerou resultados positivos para melhoria da gestão pública e para os serviços públicos.

O resultado final alcançado foi um modelo de qualidade que virou parte da cultura das organizações públicas da cidade. O modelo realmente garante a participação e o controle social, além de efetivamente direcionar a gestão pública para as necessidades do cidadão. Ressalta-se também a grande divulgação e explicação dadas aos cidadãos da cidade de Madri sobre o modelo.

Por último, conclui-se que as Cartas da cidade de Madri desempenham os seus papéis essenciais que são o de alterar a relação entre o Estado e o cidadão e o de adequar a qualidade dos serviços públicos às necessidades da sociedade. Já os resultados do modelo do GESPÚBLICA foram a soma da ausência de um órgão gestor que coordenasse e garantisse a qualidade do processo de implantação das Cartas de Serviços com o desenho de normativos inadequados que não garantiam a integridade do modelo.

A grande verdade revelada pela a análise dos dados é que não existe nem nunca existiu um modelo de qualidade baseado em Cartas de Serviços efetivo no Poder Executivo Federal. O Poder Executivo Federal partiu de um conceito correto do que realmente seriam as Cartas de Serviços, a época do GESPÚBLICA, mas parece que tal conceito veio se degradando ao longo do tempo.

Pelo menos até o ano de 2023, não existia um modelo de gestão de Cartas de Serviços fomentado pelo Poder Executivo Federal e os resultados aferidos pós GESPÚBLICA

demonstraram o desleixo com o processo de elaboração das Cartas de Serviços disponibilizadas para a sociedade e a ineficiência dos mecanismos de gestão da qualidade dos serviços prestados.

Aparentemente, as Cartas de Serviços não passam de uma burocracia imposta por lei e sem serventia alguma para gestão pública ou para o cidadão. Indo-se além, acredita-se que a real diferença entre os modelos não está na metodologia, na estratégia de implantação ou até mesmo nos normativos.

A grande diferença está na seriedade dos gestores públicos máximos dos órgãos brasileiros em realmente terem o interesse em implantar um modelo de qualidade efetivo para a melhoria dos serviços públicos.

Afinal, após mais de duas décadas, se contados do Decreto Nº 3.507/2000 que dispunha sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública, os órgãos federais não conseguiram realizar uma tarefa um tanto simples.

De toda forma, depois de 23 anos ainda não se conseguiu nem se produzir um mero documento informativo e divulgá-lo para a sociedade. Logo, não resta outra conclusão se não o completo desinteresse dos gestores maiores dos órgãos do Poder Executivo Federal. Afinal, como se pode falar em comprometimento com serviços de qualidade quando as próprias informações sobre eles já são de péssima qualidade, quando divulgados. A impressão que fica é que mesmo se o Poder Executivo Federal tivesse seguido exatamente a mesma estratégia da cidade de Madri, os resultados continuariam sendo os mesmos.

Por tudo exposto, resta-se concluir que as Cartas de Serviços do Poder Executivo Federal não são frutos de uma efetiva alteração do relacionamento entre o Estado e o cidadão e também não servem para efetivamente direcionar a melhoria dos serviços públicos prestados para sociedade brasileira. As Cartas de Serviços são uma mera compilação de informações, sendo a maioria delas incompletas.

Partindo para o fim, apresenta-se uma síntese dos resultados alcançados por cada um dos modelos no Quadro 9.

**Quadro 9: Síntese dos resultados alcançados por cada modelo.**

Principais objetivos	Modelo GESPÚBLICA	Modelo Cidade de Madri
Servir como uma ferramenta para o alinhamento organizacional.	Para que o modelo possa ter alguma utilidade ele primeiro tem que ser implantado. Como aferido pelo TCU a adesão sempre foi baixa. 51,28% dos órgãos e entidades afirmaram que o MEGP não foi apresentado à sua organização, 20,51% dos órgãos /entidades respondentes desconheciam o programa e 10,21% não consideraram a sua adesão.	Os compromissos e indicadores das Cartas de Serviços são integrados a lei orçamentária da cidade que por sua vez é integrada ao planejamento estratégico. O modelo da cidade de Madri alinha não só os órgãos, mas o governo como um todo.
Estabelecer padrões de qualidade adequados aos interesses da sociedade.	Apenas 32% dos órgãos identificavam, mapeavam e priorizavam as demandas das partes interessadas.	700 compromissos de qualidade pactuados com a participação direta da sociedade.
Adequar os processos organizacionais para o cumprimento dos compromissos pactuados.	Pode-se induzir que pela soma de todas as outras verificações que grande maioria dos órgãos não adequavam os seus processos nem antes nem	Média de 80% de cumprimento dos compromissos pactuados. Média de 150 melhorias implantadas por ano. Atesto da qualidade dos serviços

	depois da divulgação das Cartas.	em loco por meio de auditoria externa.
Melhorar os padrões de qualidade dos serviços públicos prestados por meio de avaliação continuada.	Apenas 17% das organizações realizavam pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados.	1412 indicadores multidimensionais estabelecidos e avaliados periodicamente.
Apoiar a transparência por meio da disponibilização de informações de qualidade para o cidadão.	Apenas 50% das organizações elaboravam, divulgavam e atualizavam as suas Cartas de Serviços e mesmo as divulgadas padeciam de falhas, principalmente sobre a prestação de serviço, 45,93%, e a forma de comunicação com o solicitante do serviço, 45,93%.	As Cartas de Serviços disponibilizadas para o cidadão têm sua qualidade atestada triplamente: pelo órgão gestor dos serviços, pelo órgão gestor do Sistema e por certificação de auditoria externa. Disponibilização para o cidadão de tutorias e vídeos explicativos do funcionamento do Sistema de Cartas de Serviços. Disponibilização de um sistema para acompanhamento do cumprimento dos compromissos com o cidadão.

Fonte: criado pelo autor, 2022.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Nº 13.460/2017 é relativamente nova. Ela entrou em pleno vigor no ano de 2019 devido a modulação trazida pelo próprio normativo.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em:

I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes;

II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e

III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes. (BRASIL, LEI Nº 13.460, 2017).

Em sendo assim, muitos estados e municípios ainda estão em processo de regulamentação de seus dispositivos. Por essa razão, ainda existe uma janela de oportunidade para que as Cartas de Serviços desempenhem um papel diferente na Administração Pública nacional. Ou seja, que sejam implantadas como modelos de gestão da qualidade de serviços e não como documentos informativos desatrelados das necessidades do cidadão e incapazes de promover a efetiva transformação da gestão pública e da alteração do relacionamento do Estado com a sociedade.

Diferente do Poder Executivo Federal brasileiro que optou por descontinuar o seu marco referencial sobre as Cartas de Serviços, o Poder Executivo Espanhol fez exatamente o oposto. Após dez anos de disseminação oficial do modelo de Carta de Serviços no país, em 2015, o Governo Central da Espanha reuniu representantes de diversas Comunidades Autônomas<sup>8</sup> para que juntos pudessem restabelecer um marco metodológico nacional baseado em experiências e melhores práticas. O resultado desse trabalho foi a criação do

---

<sup>8</sup> A organização do Estado espanhol é composto por 17 Comunidades Autônomas. Essas são entidades territoriais dotadas de autonomia executiva e legislativa e podem ser administradas por representantes próprios.

guia de Marco Comum das Cartas de Serviços para Administração Pública Espanhola<sup>9</sup>.

Acredita-se ser válido uma iniciativa nesses mesmos moldes liderado pelo Poder Executivo Federal brasileiro. Assim, o Brasil poderia reestabelecer um marco de referência para toda Administração Pública brasileira sobre o que são as Cartas de Serviços e como implantá-las de forma efetiva.

Para os gestores públicos que por ventura se envolverem no processo de implantação das Cartas de Serviços, deixa-se as lições aprendidas de ambos os modelos para que eles possam decidir a melhor forma de operacionalizar as suas Cartas de Serviços de forma a garantir a efetividade da Lei Nº 13.460/2017.

De toda forma, chama-se a atenção para que essa operacionalização leve em consideração a qualidade metodológica a ser utilizada, o desenho do normativo regulamentador e principalmente a estratégia de implantação.

Por fim, almeja-se que essa pesquisa possa contribuir para que a Administração Pública brasileira realmente possa entregar essa “CARTA” tão esperada por todos os cidadãos brasileiros. Espera-se também ter conseguido resgatar o verdadeiro conceito de Carta de Serviços, aparentemente perdido no Brasil, e ter demonstrado que a sua utilização de forma correta, como no caso da cidade de Madri, pode transformá-la em um verdadeiro indutor de melhorias para a administração pública em conjunto com a sociedade.

## 6. REFERÊNCIAS

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília; MP, SEGEPE, 2014. Versão 1/2014.

Brasil. **Plano da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara de Reformas do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, 86p.

---

<sup>9</sup> [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/calidad/Methodolog-as-y-Guias/Marco-Comun-Cartas-Servicios/Marco\\_Comun\\_CS.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/calidad/Methodolog-as-y-Guias/Marco-Comun-Cartas-Servicios/Marco_Comun_CS.pdf)

Brasil. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Programa da qualidade e participação na administração pública / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. 59 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CARTY, Winthrop. **Citizen's Charters a Comparative Global Survey**. Harvard University. John F. Kennedy School of Government, 2004.

CÓRDOBA, A. E. (2000), **Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español**. Revista do Serviço Público, Vol. 51, No. 4, pp.137–145.C

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NGP, Texto para Discussão**, No. 2319, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2017.

COUTINHO, M. J. V. (2000). **Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual**. Revista do Serviço Público, Vol. 51, No. 3, pp.40–73.

Falco, S. E. de. (2014). **Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços**. Revista Do Serviço Público, 51(3), p. 5-27. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i3.329>

Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo : Atlas,2008

LEWIS, N. **Citizenship and choice: an overview**. Public Money and Management, 1996 Vol. 14 No. 4, p. 9-16.

MARTINS, H. F. **Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração**. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 1, p. 42-78, 1997.

MARTINS, H. F; Marini, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010.

POLLITT, C. **Managerialism and the Public Services**, 2nd ed., Blackwell, Oxford, 1993.

POLLITT, C. **The citizen's charter: A preliminary analysis**. Public Money & Management, 14:2, 9-14, 1994.

# debates em administração pública

Programa GESPUBLICA. Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico. Brasília, MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014.



**idp**

# debates em administração pública