

A carta de serviço ao usuário como instrumento de transparência nas capitais brasileiras

RESUMO

Este artigo analisa a carta de serviço ao usuário como instrumento de concretização do princípio da transparência pública. A carta de serviço foi recentemente introduzida no contexto do serviço público brasileiro, visando-se garantir mais eficiência e racionalidade às ações estatais. Trata-se de um documento que detalha os serviços ofertados pelos entes federativos e sua forma de acesso. Assim, a carta constitui um instrumento que promove a transparência pública, visto que detalha rotinas administrativas, permitindo-se analisar se as competências dos entes federativos estão sendo desempenhadas. Uma vez evidenciada a importância deste documento como instrumento de transparência, este artigo propõe uma análise empírica sobre como a carta de serviço está sendo ofertada nas capitais brasileiras, à luz da sua lei instituidora. Como resultado, evidencia-se a necessidade de aprimoramento e efetivo cumprimento da legislação pertinente, visando sacramentar a ideia da carta de serviço como instrumento de transparência no contexto brasileiro.

Palavras-chaves: Carta de serviço ao usuário. Carta de serviço ao cidadão. Transparência pública. Carta de serviço.

1. INTRODUÇÃO

A forma de governo republicana impõe o dever de transparência ao gestor público. Se, anteriormente, a administração da coisa pública ficava adstrita ao crivo único do monarca, o Estado moderno rompeu com a sistemática absolutista e passou a obrigar ao gestor o dever de prestar contas dos atos praticados em seu nome. Assim, a transparência emerge como uma necessidade de municiar o cidadão de informações, para que assim consiga compreender os rumos trilhados pelo gestor público. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) consagra a liberdade de informações como um direito universal. No artigo 19, encontra-se alicerçado o direito de “procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão” (ONU, 1948).

Em 1988, é promulgada no Brasil a Constituição Federal vigente, a qual estabeleceu o direito de “receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” (Brasil, 1988). Visando regulamentar tal disposição, a Lei Federal nº 12.527/2011 passou a disciplinar no âmbito nacional o direito de acesso à informação perante os órgãos públicos.

Com o advento da Carta de Serviço ao Usuário, fruto da Lei Federal nº 13.460/2017, a ideia de transparência pública é mais uma vez amadurecida no contexto nacional. Por esta lei, os entes federativos receberam a incumbência de divulgar os seus serviços em um documento de amplo acesso público (carta de serviço), facilitando ao cidadão conhecer as atividades prestadas ao público. Entender como tais cartas estão sendo redigidas e quais informações estão sendo repassadas aos usuários de serviço público, constitui um importante trabalho de análise da transparência ativa dos entes federativos. Consultas realizadas em bases de periódicos nacionais evidenciam uma tendência de um baixo número de produções da literatura nacional sobre o

fenômeno da carta de serviço ao cidadão-usuário, situação que reforça a importante contribuição deste estudo.

Nesse sentido, este artigo pretende abordar a temática da transparência na gestão pública por meio da análise das cartas de serviço ao usuário divulgadas pelas vinte e seis capitais estaduais do país, uma vez que tais cartas funcionam como um instrumento de acompanhamento da máquina pública e de fortalecimento do controle exercido pela sociedade.

Para tanto, na segunda seção aborda-se um conjunto de base teórica acerca do objeto de estudo proposto. Na terceira seção, discute-se sobre a metodologia proposta, com base em construtos encontrados na literatura. Na seção seguinte, apresenta-se os resultados da análise das cartas de serviços ao usuário das capitais estaduais brasileiras. Ao final, sugere-se a necessidade de ajustes nas cartas de serviço analisadas, em razão das carências encontradas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. PANORAMA DA CARTA DE SERVIÇO AO USUÁRIO

Pesquisas realizadas em bases de dados de periódicos nacionais sugerem haver uma lacuna literária sobre o objeto de estudo deste artigo. A literatura nacional analisa o fenômeno de forma pontual e apenas dois trabalhos utilizam algum estudo internacional como base teórica. Além disso, a maioria dos trabalhos buscam discorrer sobre a adoção da carta de serviço em relação a algum órgão público, sem se debruçar sobre qualquer aspecto das capitais estaduais brasileiras, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Artigos encontrados sobre o tema de pesquisa em bases de dados nacionais

Autor (s):	Título:	Ano:
Silva Júnior, Laerte Pereira da	O portal do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba: usuários e usabilidade	2012
Lima, Rafael Sousa	Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal	2012
Pina, Estelamaris da Costa	Gressus : uma metodologia para implantação da BPM em organizações públicas	2013
Falcão, José Clovis de Andrade	A disciplina Ética e Cidadania na Universidade Presbiteriana Mackenzie: sua confessionalidade a partir das Cartas de Princípios, 2004-2013.	2014
Leonardeli, Marcelo Augusto Moraes	Mapeamento de processos no ecossistema de tecnologia da informação da UNIFESP: uma visão acerca do sistema voip e comunicação digital	2015
MENDES, Renata Gomes	Carta de Serviços ao Cidadão: extraindo a descrição da prestação de serviços a partir dos processos de negócios	2016
França, Kalhil Pereira	A construção da carta de serviços do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN)	2016
Malta Júnior, Regis Renner Vasconcelos	A formatação da Ouvidoria dentro do contexto da governança pública: uma proposta para a ouvidoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS)	2016
REIS, Joyce Vasconcelos Coutinho dos	Carta de serviços ao usuário : uma proposta de estruturação na UFRPE	2018

Nunes Júnior, Edimar Antônio	Carta de serviços: um estudo de caso de sua aplicação na Polícia Rodoviária Federal	2019
Araújo Filho, Wilson Fernandes de	Uma proposta de carta de serviços para a livraria da UFRN	2019
Silva, Paulo Fernando da	Disseminação informacional em bibliotecas universitárias: uma vertente expressa por uma carta de serviços	2019
Vale, Diego	Plano de ação para elaboração da carta de serviços da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte	2019
SANTOS, Ana Cleia Targino dos	Proposta de Carta de serviço ao usuário para o Núcleo de Educação da Infância Colégio de Aplicação da UFRN (NEI/CAP-UFRN).	2020

Fonte: dados da pesquisa/BDTD/SciELO/Google Acadêmico/Periódicos CAPES

Pesquisas realizadas em base de dados da literatura internacional sugerem que os termos *citizen's charter* e *service charter* são utilizados para referir-se ao que no Brasil se denomina carta de serviço ou, conforme a lei de regência, Carta de Serviço ao Usuário. Vejamos a tabela de achados da literatura internacional:

Tabela 2 - Artigos encontrados sobre o tema de pesquisa em base de dados internacional

Autor (s):	Título:	Ano:
Taylor D.	A Big Idea for the nineties? The rise of the citizens' charters	1991
Fullwood C.	Socialist Practice or Citizens Charter?	1991
Morley D.	The citizen's charter and a 21st-century vision	1992
LOVELL R.	CITIZEN'S CHARTER: THE CULTURAL CHALLENGE	1992
Cooper D.	The citizen's charter and radical democracy: Empowerment and exclusion within citizenship discourse	1993
Fyfe N.R.	Making space for the citizen?: The (in) significance of the UK citizen's charter	1993
LEWIS N.	THE CITIZEN'S CHARTER AND NEXT STEPS: A NEW WAY OF GOVERNING?	1993
Deakin N.	Accentuating the Apostrophe: The Citizen's Charter	1994
TRITTER J.	THE CITIZEN'S CHARTER: OPPORTUNITIES FOR USERS' PERSPECTIVES?	1994
Goldsworthy D.	The Citizen's Charter	1994
Pollitt C.	The citizen's charter: A preliminary analysis	1994
Conolly M., Mckeown P., Miligan-byrne G.	Making the public sector more user friendly? A critical examination of the citizen's charter	1994
Morris D.S., Haigh R.H.	Never the Twain Shall Meet: TQM versus the Citizen's Charter	1995
Bellamy R., Greenaway J.	The New Right Conception of Citizenship and the Citizen's Charter	1995
Cheung A.B.L.	Performance pledges—power to the consumer or a quagmire in public service legitimization?	1996
Wilson J.	Citizen major? The rationale and impact of the citizen's charter	1996
Duggett M.	Citizen's Charter: People's charter in the UK	1998
Taylor I.	Raising the expectation interest: New Labour and the Citizen's Charter	1999
Falconer P.K., Ross K.	Citizen's Charters and public service provision: Lessons from the UK experience	1999
Taylor I.	Raising the expectation interest: New Labour and the Citizen's Charter	1999
Clark D.	Citizens, charters and public service reform in France and Britain	2000
Sharma A., Agnihotri V.K.	New developments in public administration the citizen's charter: The Indian experience	2001
McGuire L.	Service charters-global convergence or national divergence?: A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States	2001
James S., Murphy K., Reinhart M.	The Citizen's Charter: How Such Initiatives Might Be More Effective	2005
Torres L.	Service charters: Reshaping trust in government - The case of Spain	2005
Torres L.	Service charters in Spain: Transparency and citizen empowerment or government marketing?	2006
Paul S.	India's citizen;s charters: In search of a champion	2008

Ohemeng F.L.K.	The new charter system in Ghana: The 'holy grail' of public service delivery?	2010
Bothale E.K.	The Rights-Asserting Contemporary Public Service Customer in Botswana	2013
Thomassen J.-P., Ahaus K., Van de Walle S., Nabitz U.	An Implementation Framework for Public Service Charters: Results of a concept mapping study	2014
Kundo H.K.	Citizen's Charter for Improved Public Service Delivery and Accountability: The Experience of Land Administration at the Local Government in Bangladesh	2018

Fonte: dados da pesquisa/Scopus

Antes de se adentrar ao contexto histórico da Carta de Serviço ao Usuário, é importante ter em mente uma definição deste fenômeno. A literatura internacional não é unívoca quanto ao conceito da Carta de Serviço ao Usuário, uma vez que há divergências entre os que se dedicam ao estudo da temática (OHEMENG, 2010, e KUNDO, 2018). Ao buscar definir a carta de serviço do Reino Unido, Wilson (1996, p. 47) assevera: “trata-se, de fato, de um programa evolutivo de medidas actualmente contidas em 40 documentos, alguns dos quais revistos desde a sua primeira publicação, dirigidos principalmente a particulares ... como consumidores de serviços ou clientes”.

Para Samuel Paul (2008, p. 72), a carta de serviço seria: “uma declaração explícita do que um órgão público está pronto a oferecer como seus serviços, os direitos e prerrogativas das pessoas com referência a esses serviços, e os remédios disponíveis para eles caso surjam problemas e disputas nessas transações”. Ohemeng (2010) conclui que carta de serviço é uma tentativa dos órgãos públicos de informar ao usuário-cidadão quais tipos de serviços estão sendo colocados à disposição da coletividade, os padrões esperados de qualidade e um canal para se relatar ou reclamar a experiência com o serviço. Kundo (2018) entende que “a carta do cidadão pode ser definida como uma das iniciativas de reforma mais difundidas que incorpora uma série de técnicas de garantia de qualidade, incluindo padrões de serviço, mecanismos de consulta, informação aos cidadãos, mecanismos de reclamação e reparação e prêmios de qualidade”.

Para fins deste artigo, compreende-se que a carta de serviço ao usuário é uma iniciativa proveniente da nova roupagem que a administração pública passou a assumir. Nessa perspectiva, o cidadão ocupa uma posição de cliente, como ocorre na lógica de mercado, visando-se melhorar os serviços públicos prestados pelo governo. A carta de serviço ao usuário é, portanto, um documento que detalha os serviços públicos que são ofertados à coletividade, definindo: a) o local de acesso ao serviço desejado; b) critérios e meios de acesso ao serviço desejado; b) prazos para a prestação e taxas dos serviços ofertados; c) o compromisso de um padrão mínimo de qualidade na prestação dos serviços públicos ofertados; e d) canais para avaliação e reclamação sobre o serviço degustado.

Embora haja dissenso sobre a definição da carta de serviço, a literatura internacional converge quanto ao marco inicial de seu surgimento. A primeira ideia de carta de serviço nasce no

Reino Unido, em de 1991, por ato do primeiro-ministro britânico o John Major (OHMENG, 2010; KUNDO, 2018). Ohemeng (2010) ensina que implementar “mecanismos de prestação de serviços eficientes, eficazes e responsáveis têm ocupado as mentes de políticos e prestadores de serviços públicos desde a década de 1980”. Nesse sentido, a carta de serviço nasce de uma nova roupagem adotada pela administração pública, com foco no cidadão (COUTINHO, 2014), o que para Walsh significa “reconhecer que os usuários de serviços públicos são clientes, com direitos, e devem ser tratados como tal” (1994, p. 63).

O modelo de carta de serviço logo se difunde pelo mundo e países passam a implantar iniciativas similares (GOVERNANCE, 2008): Bélgica (Public Service Users’ Charter, 1992), Espanha (The Quality Observatory, 1992), France (Service Charter, 1992), Portugal (The Quality Charter in Public Services, 1993), Malásia (Client Charter, 1993), Jamaica (Citizen’s Charter 1994), Austrália (Service Charter, 1997), Canadá (Service Standards Initiative, 1995) e Índia (Citizen’s Charter, 1997). Para Thomassen *et al* (2014, p. 4), a importação da ideia de carta de serviço assume algumas formas, tais como: “carta de serviço, carta de serviço público, carta do consumidor, carta do cliente, plano de serviço ao cliente, garantia de serviço público, garantia de serviço e garantia de desempenho”. Os motivos para a adoção do sistema de carta de serviços variam bastante, sendo um deles a busca pela melhoria de desempenho da administração pública.

A literatura sugere a existência de duas abordagens de implementação do sistema de carta de serviço: *top-down* e *bottom-up*. A exemplo, países como Bélgica, França e Reino Unido utilizam uma abordagem do tipo de cima para baixo (*top-down*). Por outro lado, países como Austrália, Espanha, EUA, Holanda e Itália fazem uso de uma abordagem de baixo para cima, ou seja, *bottom-up* (Haque, 2005). A participação dos cidadãos e servidores da linha de frente no processo de formulação da carta de serviço constitui uma abordagem *bottom-up*. Ao contrário, quando a carta é formulada exclusivamente pela alta administração, trata-se de uma abordagem *top-down*. A literatura sugere, também, que há resultados mistos pós-adoção do sistema de carta de serviço, ou seja, casos em que se evidencia uma melhora na qualidade dos serviços prestados e casos em que os ganhos da implementação são menores.

No contexto brasileiro, a temática da carta de serviço ao usuário inicia sua jornada com a emenda ao texto constitucional nº 19/1998, onde dispunha no artigo 27 que o “Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos”. Um ano após, o Senado Federal propôs o projeto de lei nº 439/1999, que constitui o pontapé inicial do código de defesa dos usuários de serviço público. Considerando que

no Brasil adota-se o modelo de parlamento bicameral, o projeto de lei chega à Câmara dos Deputados três anos depois, tombado sob o número de 6.953/2002. Nesse passo, em 2009 surge o Decreto Federal de nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, instituindo um documento chamado de Carta de Serviços ao Cidadão, com o propósito de simplificar o atendimento público prestado ao cidadão. Este decreto se aplicava somente aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

Voltando ao projeto de lei, este tramita por alguns anos na Câmara dos Deputados e somente em 15/10/2015 uma emenda (nº 1/2015) ao seu texto passa a dispor sobre a carta de serviço ao usuário. Com várias modificações no texto inicial, a proposta retornou ao Senado Federal, foi aprovada e transformada na norma jurídica de nº 13.460/2017, trazendo no artigo 7º a previsão do dever dos órgãos públicos de divulgar a carta de serviço ao usuário. Ademais, a lei fixou um prazo de início de seus efeitos para os municípios, variando de trezentos e sessenta a setecentos e vinte dias, a depender da quantidade populacional. Por fim, é importante mencionar que os decretos federais de nº 9.094, de 17 de julho de 2017, e 9.723, de 11 de março de 2019, regulamentam, até a data de elaboração deste artigo, a carta de serviço ao usuário. Após anos de vigência da lei brasileira que instituiu a carta de serviço ao usuário, a literatura nacional não se debruçou, efetivamente, sobre o estudo do tema.

2.2. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COM CARTA DE SERVIÇO

A literatura internacional é bastante vasta no estudo do fenômeno aqui abordado, trazendo contribuições que serão importantes para a seção de resultados e discussões deste artigo. A literatura sobre carta de serviço diverge, quando questionada sobre os resultados pós-implementação, havendo casos de sucesso e insucesso. Vejamos a seguir.

Falconer (1999, p. 349) sugere que “dada a natureza internacional da administração pública e da nova gestão pública, é inevitável que os formuladores de políticas de um país busquem aprender lições de programas que parecem ser bem-sucedidos em outros países”. Nesse contexto, a carta de serviço do Reino Unido tem sido exitosa em alguns pontos e poderia servir de norte para outros países. Falconer afirma ainda que a carta de serviço do Reino Unido “realmente teve um impacto mais significativo na gestão das organizações do setor público”. O autor faz um alerta à importação de experiências exitosas de outros locais, pois defende que o ambiente histórico, cultural, social, econômico e político de um país pode interferir no sucesso ou insucesso de uma iniciativa.

Torres (2006, p. 1), estudando o conteúdo da carta de serviço da Espanha, sugere que: “as cartas de serviço mostraram a muitos prestadores de serviços públicos como eles podem melhorar a qualidade de seus serviços e têm sido ferramentas úteis para modernizar o governo e aumentar a confiança dos cidadãos”. Ohemeng (2010), ao analisar a carta de serviço de Gana, buscou avaliar seus fundamentos e os possíveis desafios para a sua implementação. O autor sugere que a resistência de servidores públicos em criar uma nova rotina com foco no cidadão, a ausência de alinhamento entre a alta cúpula da administração e os profissionais da linha de frente e a falta de envolvimento do cidadão/cliente no processo de adoção do sistema de carta de serviço, são fatores que influenciaram no processo de desenvolvimento e implementação da carta de serviço de Gana. Ohemeng conclui que há uma série de restrições que o governo de Gana deveria ter abordado antes de estabelecer a Carta, bem como que o fracasso do governo em enfrentar esses desafios afetará, significativamente, o sucesso da iniciativa.

Kundo (2018) analisou a contribuição da carta de serviço de Bangladesh na melhoria da prestação de serviços públicos voltados para a administração de assuntos agrários. O autor defende algumas limitações no processo de adoção da carta de serviço em seu país, tais como: ausência da participação do cidadão no processo de formulação, ausência de conscientização pública sobre a importância da carta, ausência de mecanismo de avaliação, clientelismo e entraves burocráticos. Kundo (2018) conclui que a implantação da iniciativa de carta de serviço em Bangladesh é uma tarefa difícil, pois entende que a burocracia de seu país, tendente a resistir à mudanças e inovações, é o principal fator para o insucesso da carta.

Thomassen *et al* (2013) tentaram desenvolver um modelo para implementação da carta de serviço baseado em facilitadores, analisando-se achados de outros estudos que constam da literatura internacional pertinente. Os autores identificam três grupos de facilitadores no processo de adoção da carta de serviço, quais sejam: liderança, capacitação dos funcionários e melhoria contínua, todos esses relacionados aos princípios da Gestão da Qualidade Total (foco no cliente, foco no processo, trabalho em equipe, participação dos funcionários e melhoria contínua). O referido estudo sugere que o sucesso e duração de uma carta de serviço estão atrelados à necessidade de mudanças na cultura e no estilo de gestão.

Botlhale (2014), ao discorrer sobre as deficiências na prestação de serviços público em Botswana e defender o surgimento de um cliente de serviço público contemporâneo, conclui que “no contexto do Botswana, onde o serviço público, entre outras coisas, visa fornecer um serviço eficiente e rentável aos seus clientes, a primazia do cliente não é uma questão” e que “isso implicará

na elaboração de uma nova carta de atendimento ao cliente criada internamente e que valorize a prestação de serviços”.

2.3. A CARTA DE SERVIÇO AO USUÁRIO COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA

O sistema de informação governamental brasileiro está em evolução desde o ano de 1995, com o advento do plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Nos anos seguintes, o Brasil vem buscando implementar iniciativas de transparência pública: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA (Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005), Política Nacional de Participação Social - PNPS (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014), Plataforma de Cidadania Digital (Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016), Política Nacional de Modernização do Estado (Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021).

A carta de serviço ao usuário-cidadão é mais uma iniciativa do Estado Brasileiro que visa tornar a administração pública mais transparente. Em resumo, a carta de serviço ao usuário nada mais é do que a publicação de um documento/plataforma que detalha a experiência do serviço que se pode esperar de uma instituição. Trata-se de um compromisso com um padrão de qualidade que proporcione a fruição de um serviço público ágil, transparente, de forma cortês, que seja resolutivo e com foco na satisfação do usuário-cidadão. A esse respeito, Kundo (2018) sugere: “seus objetivos são garantir uma melhor governança por meio de uma maior participação dos cidadãos e fornecer uma base para responsabilização, transparência e melhor prestação de serviços”.

A carta de serviço precisa detalhar os serviços que determinada entidade pretende colocar à disposição da coletividade. Ao fazer esse movimento, a entidade coloca à disposição do usuário um conjunto de informações sobre toda a atividade ofertada ao público. Assim, o usuário consegue vislumbrar quem faz o quê, como, onde e em que horário se faz, em quanto tempo e a quem recorrer no caso de uma experiência infrutífera. Isso cria um ambiente de serviço público com mais responsabilidade e transparência. Corroborando com esse entendimento, Fortuito *et al* (2015) afirma: “por meio da Carta do Cidadão, os servidores públicos se tornam mais responsáveis, as transações são mais transparentes, as informações estão sempre disponíveis e os cidadãos são empoderados”.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa foi realizada por meios digitais, em razão da abrangência territorial que o ambiente virtual nos fornece, da difusão informacional visualizada em portais cibernéticos e do acesso a diversas informações encontradas em bases de dados *on-line*. Este artigo propõe um estudo sobre as cartas de serviço disponíveis nos sítios das vinte e seis capitais estaduais do Brasil, visando

analisar a existência do referido documento e seu conteúdo, à luz do Código de Defesa dos Usuários de Serviço Público (Lei nº 13.460/2017). Espera-se que, quanto mais informações contiverem as cartas, maior será o grau de transparência do documento. Nesse propósito, Pinto (2008) realizou experiência similar ao definir uma lista de checagem para análise das cartas de serviços disponíveis em dezesseis sites de bibliotecas públicas da Espanha. A autora sugere que as cartas de serviço representam “bandeiras de qualidade, documentos através dos quais as instituições comunicam aos seus utilizadores e cidadãos em geral os serviços pelos quais são responsáveis, os direitos que lhes são conferidos e o seu compromisso com a qualidade”.

No mesmo sentido, Martin *et al* (2020) analisaram os sítios de cinquenta bibliotecas de universidades públicas da Espanha, visando identificar um conjunto de indicadores relacionados à Lei de Transparência Espanhola. Na mesma linha de raciocínio, Paios *et al* (2018), tendo por base a Lei de Transparência Espanhola, analisaram indicadores de transparência relacionados à gestão em sessenta e um sites de arquivos históricos. Sendo assim, a literatura internacional sustenta a metodologia do presente artigo, que objetiva, à luz da Lei 13.460/2017: a) analisar a existência ou não da carta de serviço nos sítios das vinte e seis capitais estaduais; b) analisar se todos os elementos que devem constar na carta de serviço estão presentes; c) discutir os achados e sugerir ajustes, conforme lições da literatura internacional.

A pesquisa foi realizada mediante consultas nos sítios das vinte e seis capitais estaduais, objetivando encontrar as cartas de serviço ao usuário disponibilizadas. Para a análise comparativa, foram utilizados os requisitos da lei vigente que disciplina o conteúdo da carta de serviço. Considerando que, no Brasil, boa parte das capitais estaduais possui uma inclinação para o turismo, foi analisado se as cartas divulgadas possuíam recurso para leitura em língua estrangeira. Além disso, considerando que, no Brasil, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015) assegura o direito à acessibilidade, utilizou-se como critério de avaliação a existência ou não de, pelo menos, um recurso de acessibilidade no site.

Utilizou-se como critério de avaliação, também, a forma como a carta de serviço é apresentada no site das prefeituras analisadas. A análise deste estudo sugere que a experiência do cidadão seria mais exitosa, ou seja, haveria mais usabilidade/navegabilidade (grau de facilidade com o qual o cidadão identifica as informações apresentadas e interage com o comandos e funcionalidades do sítio), nos casos em que a carta é ofertada no formato de uma plataforma interativa. Nesse sentido, para esta análise, possui menos usabilidade/navegabilidade a carta de serviço que é apresentada no sítio exclusivamente por meio de arquivo de extensão *PDF*. A tabela

abaixo especifica os três grupos de critérios (relacionado à prestação do serviço, relacionado à solicitação do serviço e outros critérios) utilizados para esta análise:

Tabela 3 - Critérios relacionados à prestação do serviço (Art. 7º, §2º, Lei nº 13.460/2017)

Código:	Critérios:	Descrição:
C01	Existe carta de serviço disponível no sítio da prefeitura?	Espera-se que, na data da consulta, exista documento ou plataforma que remeta a uma carta de serviço.
C02	Há serviços oferecidos na carta divulgada?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar o rol de serviços oferecidos pela instituição.
C03	Há requisitos e informações para acessar o serviço?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar quais documentos ou informações precisam ser apresentadas para se ter acesso ao serviço.
C04	Há etapas sobre o processamento do serviço?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar as principais etapas da tramitação do serviço.
C05	Há fixação de prazo máximo para a prestação do serviço?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar os prazos para a prestação dos serviços ofertados.
C06	Há descrição de como o serviço é prestado?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar informações que indiquem que o serviço é prestado de forma remota, presencial ou híbrida.
C07	Há informação sobre canal para apresentação de eventual manifestação sobre o serviço prestado?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar um meio para envio de manifestações sobre o serviço prestado.

Critérios relacionados à solicitação da prestação do serviço (Art. 7º, §3º - Lei 13.460/2017):

Código:	Critérios:	Descrição:
C08	Há informações sobre atendimento prioritário?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar informações detalhadas sobre atendimento prioritário no momento da solicitação do serviço.
C09	Há informações sobre o tempo de espera para atendimento, quando da solicitação do serviço?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar informações sobre o tempo de espera para se solicitar um serviço.
C10	Há mecanismos de comunicação com os usuários?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar meios de contato para a interação com a prefeitura durante o processo de solicitação do serviço.
C11	Há informações sobre procedimentos para receber e responder manifestações durante o processo de solicitação do serviço?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar meios para receber e responder manifestação durante o processo de solicitação do serviço.
C12	Há mecanismo de consulta sobre o andamento da solicitação do serviço e eventual manifestação?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar mecanismo de consulta sobre o andamento da solicitação e possibilidade de manifestação.

Outros critérios adotados:

Código:	Critérios:	Descrição:
C13	É possível leitura, pelo menos, em língua inglesa?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar recurso bilíngue.
C14	Há recurso de acessibilidade disponível?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar recursos que forneçam condições de acessibilidade.
C15	A carta possui usabilidade/navegabilidade?	Espera-se que, ao acessar a carta de serviço disponível no sítio, seja possível evidenciar se a carta é ofertada, exclusivamente, por meio de arquivo de extensão PDF ou por meio de plataforma mais interativa.

Fonte: dados da pesquisa.

A valoração dos critérios utilizados nesta análise corresponde à seguinte métrica: para os critérios de código C01, C13, C14 e C15, utilizou-se uma escala dicotômica (não atende ao critério/atende ao critério). Para os critérios de C02 a C12, utilizou-se uma escala de três níveis: a) não atende (quando inexistente a informação esperada na carta disponibilizada no site); b) atende

parcialmente (quando a informação esperada consta da carta de serviço, mas de forma incompleta) e c) atende totalmente (quando a informação esperada consta na carta de serviço apresentada em sua plenitude). O tratamento dos dados coletados foi realizado por meio da plataforma Google Sheets¹.

4. RESULTADOS

A análise dos sítios das 26 capitais estaduais ocorreu nos dias 26/06/2022 e 07/07/2022. Das vinte e seis (26) capitais analisadas, sete (7) não apresentaram uma estrutura fidedigna² de carta de serviço em seus sites (Aracaju, Cuiabá, Curitiba, Manaus, Palmas, Rio Branco e São Luís) e uma (1) afirmou estar em processo de criação (Vitória). Assim, apenas dezoito (18) capitais estaduais possuíam, na data da consulta final, estrutura fidedigna de carta de serviço nos sítios oficiais. As capitais são lócus privilegiados para a atividade turística. O Brasil é um país de clima tropical, com muitas praias famosas e importantes eventos culturais de repercussão internacional. Das dezoito (18) cartas analisadas, nenhuma teve a preocupação de disponibilizar instrumento de tradução para a língua espanhola ou, sequer, para o inglês. A esse propósito, vale ressaltar que a Lei de Migração brasileira (Lei 13.445/2017) define como princípio da política migratória nacional o “acesso igualitário e livre do migrante a serviços”(art. 3º, inciso XI).

As páginas da internet, principalmente as dos órgãos públicos, precisam ser acessíveis a todos os indivíduos. A acessibilidade a que este artigo se refere diz respeito à possibilidade de qualquer indivíduo acessar uma página da internet (sítios oficiais, por exemplo) e ter pleno entendimento das informações que ali estão sendo veiculadas. Para tanto, algumas iniciativas podem ser implementadas, utilizando-se os princípios do desenho universal: adaptação de *mouse* e teclados, leitores de telas, comandos alternativos ao *mouse* e teclado e mecanismo de reconhecimento de voz. Das dezoito (18) cartas analisadas, apenas sete (7) possuem algum recurso de acessibilidade (Belo Horizonte, Campo Grande, Goiânia, Macapá, Porto Velho, Rio de Janeiro e São Paulo). Em relação a isso, é importante salientar que a política brasileira voltada para a pessoa com deficiência (Lei 13.146/2015) define a acessibilidade como um direito, assim como o código de defesa dos usuários de serviço público.

A ISO 9241 define a usabilidade como: medida na qual um produto pode ser usado por usuários específicos para alcançar objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação em um

¹ A comprovação do acesso aos sites e a planilha que detalha o tratamento dos dados coletados constam no presente link não identificável: https://drive.google.com/drive/folders/1-E5JG2zdqgT5r_cFweXy7O5-AzSdWAbU?usp=sharing

² Para fins deste artigo, considera-se estrutura fidedigna de carta de serviço quando, ao se acessar o sítio da prefeitura, a página seja denominada de “carta de serviço (s)” e haja pelo menos a descrição dos serviços ofertados, ainda parcialmente.

contexto específico de uso. Cada vez mais se busca fomentar a interatividade das páginas da internet. Páginas interativas permitem uma experiência onde o usuário é parte integrante das interações. Este estudo sugere que a experiência do cidadão seria mais exitosa, ou seja, haveria mais usabilidade/navegabilidade, nos casos em que a carta é ofertada no formato de uma plataforma interativa. Assim, para esta análise, a carta de serviço apresentada no sítio exclusivamente por meio de arquivo de extensão *PDF* não atende ao critério da usabilidade/navegabilidade. Das dezoito (18) cartas analisadas, três (3) não atendem ao critério da usabilidade/navegabilidade (Belém, Recife e Porto Velho).

Passando-se para a análise do grupo de critérios relacionados à prestação do serviço (C02 a C07), o mais atendido totalmente é o C02 (descrição dos serviços), com dezesseis observações. Passando-se para a análise do grupo de critérios relacionados à solicitação do serviço (C08 a C012), o mais atendido totalmente é o C10 (mecanismo de comunicação), com onze observações. A análise dos dados aproxima-se mais da afirmação de que as prefeituras se preocupam mais com os critérios relacionados à prestação do serviço (Art. 7º, §2º), do que com os critérios relacionados à solicitação do serviço (Art. 7º, §3º). De acordo com a análise dos dados, as prefeituras que mais cumpriram totalmente os critérios são as seguintes: Recife e São Paulo (9 critérios totalmente atendidos), Porto Alegre (8), Goiânia (7) e Belo Horizonte (6). As prefeituras que menos atendem aos critérios analisados são Macapá (10 critérios não atendidos), João Pessoa (9), Florianópolis (8), Boa Vista e Fortaleza (7).

A literatura sugere que um dos fatores para o sucesso do sistema de carta de serviço é haver uma preocupação com o seu processo de formulação. Uma abordagem *bottom-up* é preferível, pois neste formato o usuário-cidadão participa das discussões e passa a ter ciência prévia dos serviços que poderá cobrar à entidade, quando da efetivação da carta. Este estudo sugere que as capitais analisadas utilizaram uma abordagem *top-down*. Na análise das cartas de serviço, evidencia-se que não houve a preocupação de se informar como se deu o processo de formulação da carta de serviço. Além disso, as cartas analisadas não adotam o conceito de acessibilidade em sua plenitude. A maioria das cartas disponibilizadas nos sítios oficiais se limitou a disponibilizar dois instrumentos de acessibilidade, basicamente: ferramentas de alto contraste e zoom. Ademais, a maioria das cartas analisadas não disponibilizavam um conjunto de perguntas frequentes, técnica muito utilizada para sanar dúvidas durante o uso de alguma plataforma.

Das 18 cartas de serviço analisadas, nenhuma foi capaz de cumprir todos os critérios de análise propostos. Tal constatação sugere que ainda é preciso um avanço na melhoria do conteúdo

das cartas de serviço, à luz da lei de regência. Os resultados encontrados por esta pesquisa sugerem que, ainda que a exigência da disponibilização das cartas nos sítios oficiais seja antiga (2018), o sistema de carta de serviço no Brasil ainda está em fase embrionária, carecendo de várias calibragens. Espera-se que, quanto mais informações sobre os serviços públicos forem fornecidas, mais transparente é a instituição e mais próximo se estará da essência do sistema de carta de serviço ao usuário-cidadão.

5. CONCLUSÕES

Este estudo buscou analisar as cartas de serviço ao usuário como instrumento de transparência nas capitais dos estados brasileiros. A introdução do sistema de carta de serviço advém de uma nova roupagem assumida pela administração pública moderna, que foca na satisfação do cidadão-cliente e na promoção de serviços públicos mais eficientes e transparentes. Ao se analisar as dezoito cartas de serviço disponibilizadas pelas capitais estaduais, ficou evidenciado que nenhuma foi capaz de cumprir todos os critérios que foram propostos. Tal afirmativa sugere que o sistema de carta de serviço no Brasil ainda está em fase de amadurecimento, se considerarmos que as capitais servem de modelo para os mais de cinco mil municípios brasileiros.

A presente pesquisa conseguiu cumprir sua finalidade e constitui importante contribuição para a escassa literatura nacional e para a vasta literatura internacional. Seus resultados poderão subsidiar a tomada de decisão dos gestores das vinte e seis capitais, no sentido de aprimorar as cartas de serviço analisadas. Do mesmo modo, instituições brasileiras de controle da administração pública poderão utilizar este estudo como base para cobrar dos gestores públicos adoção de medidas corretivas. No mesmo sentido, o cidadão-usuário que tiver acesso a esta pesquisa poderá pressionar seus representantes, para que as distorções encontradas sejam sanadas. Este estudo abre caminhos para maduros estudos na área da transparência pública, uma vez que fornece um percurso metodológico robusto, que inter-relaciona indicadores (critérios adotados) com a literatura nacional e internacional.

Este estudo sofreu algumas limitações, em razão da dificuldade de se estabelecer, de forma objetiva, um modelo mínimo fidedigno de carta de serviço. Estudos futuros poderiam melhor detalhar tal construto. Estudos futuros poderiam analisar as cartas de serviço ao usuário nos estados brasileiros. A literatura internacional é bastante vasta na análise do fenômeno da carta de serviço em

países da África, América do Norte, Europa e Ásia. Estudos futuros poderiam analisar o fenômeno da carta de serviço no contexto da América Latina ou América do Sul.

Kundo (2018) traz em seu texto dados que sugerem que, mesmo havendo uma vasta implementação da iniciativa de carta de serviço, ainda não teria sido possível perceber um benefício real para as pessoas. Pesquisas futuras podem analisar o grau de efetividade das cartas de serviço ao usuário no contexto brasileiro. O autor assevera, ainda, que, mesmo após oito anos de introdução da carta de serviço em Gana, a maioria dos destinatários ainda desconhece a iniciativa. Nesse sentido, pesquisas futuras poderiam analisar o grau de conhecimento e uso da carta de serviço no contexto brasileiro. Ainda seguindo essa linha de raciocínio, o autor sugere que o fenômeno do clientelismo constitui entrave burocrático para o sucesso da carta de serviço de Gana. Considerando que a administração pública brasileira é fortemente marcada pelos fenômenos do clientelismo e patrimonialismo, pesquisas futuras poderiam analisar como tais fenômenos interferem no contexto do modelo brasileiro de carta de serviço. Para a construção do referencial teórico desta pesquisa, foram utilizadas diversas contribuições da literatura internacional. Estudos futuros poderiam elaborar revisões sistemáticas da literatura internacional, visando melhor compreender o fenômeno da carta de serviço ao cidadão.

Por fim, a carta de serviço se apresenta como uma tentativa de trazer ao serviço público mais racionalidade e transparência. No contexto das capitais analisadas, este estudo evidencia que é preciso avançar mais. Para isso, as contribuições da literatura internacional, amplamente debatidas neste estudo, podem nortear a tomada de decisão dos gestores locais. O sistema de carta de serviço ao usuário/cidadão/cliente é um importante instrumento de transparência e eficiência e que tem grande potencial de transformar a realidade dos serviços públicos brasileiros, tão fortemente marcada por deficiências.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Disponível em : < [Constituicao-Compilado \(planalto.gov.br\)](http://Constituicao-Compilado(planalto.gov.br)) >. Acesso em : 30 jun. 2022.

COUTINHO, M. J. V. **Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 51, n. 3, p. p.40-73, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i3.331. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/331> >. Acesso em: 9 jul. 2022.

Falconer, P. K. and Ross, K. (1999) **Citizen's Charters and Public Service Provision: Lessons from the UK Experience**, International Review of Administrative Sciences, 65(3), pp. 339–351. doi: 10.1177/0020852399653004. Acesso em: 02 jul. 2022. Disponível em: < [Citizen's Charters and Public Service Provision: Lessons from the UK Experience](#) >

Fortuito, A. M.; M. Bhuiyan, F. Haque, L. Shabnam, A. Krishna and C. Withana, **Citizen's Charter Driven Service Area Improvement**, 2015 Asia-Pacific Software Engineering Conference

- (APSEC), 2015, pp. 401-408, doi: 10.1109/APSEC.2015.43 < [Citizen's Charter Driven Service Area Improvement](#) >
- GOVERNANCE, Center For Good. Citizen 's Charters: A Handbook. 2008. Disponível em: < [citizen-charter-handbook.pdf \(insightsonindia.com\)](#) >. Acesso em: 07 jul. 2022.
- Haque, S. M. (2005) **Limits of the Citizen's Charter in India**, Public Management Review, 7:3, 391-416, DOI: 10.1080/14719030500180971. Acesso em: 02 jul. 2022. Disponível em: < [tandfonline.com](#) >
- Kundo H. K. **Citizen's Charter for Improved Public Service Delivery and Accountability: The Experience of Land Administration at the Local Government in Bangladesh**, International Journal of Public Administration, 2018, 41:3, 226-237, Disponível em: < DOI: [10.1080/01900692.2016.1262872](#) >. Acesso em: 26 jun. 2022.
- Martin, C., Rodriguez-Parada, C., Pacios, A., Vianello Osti, M. and Bravo, B. (2020) **Transparency in the Management of Spanish Public University Libraries Through the Internet**. Libri, Vol. 70 (Issue 3), pp. 239-250. <https://doi-org.ez15.periodicos.capes.gov.br/10.1515/libri-2019-0051>
- Ohemeng FLK. **The new Charter System in Ghana: the 'holy grail' of public service delivery?** International Review of Administrative Sciences. 2010; 76(1):115-136. doi:10.1177/0020852309359047. Acesso em: 26 jun. 2022. Disponível em: < [The new Charter System in Ghana: the 'holy grail' of public service delivery?](#) >
- ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**, 1948. Disponível em : < [Universal Declaration of Human Rights](#) >. Acesso em : 30 jun. 2022.
- Pacios, A.R., La Torre Merino, J.L. **Spanish historic archives' use of websites as a management transparency vehicle**. Arch Sci 18, 185–205 (2018). <https://doi-org.ez15.periodicos.capes.gov.br/10.1007/s10502-018-9291-x>
- Paul, Samuel. **India's Citizen's Charters: In Search of a Champion**. Economic and Political Weekly, vol. 43, no. 7, 2008, pp. 67–73. JSTOR, Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/40277614> >. Acesso em 30 jun. 2022.
- Pinto M. **Developing a checklist for qualitative evaluation of service charters in academic libraries**. Journal of Librarianship and Information Science. 2008;40(2):111-121. doi:10.1177/0961000608089346 < [Developing a checklist for qualitative evaluation of service charters in academic libraries](#) >
- Thomassen, J. *et al.* **An Implementation Framework for Public Service Charters: Results of a concept mapping study** (2014), Public Management Review, 16:4, 570-589, Disponível em: < DOI: [10.1080/14719037.2012.726062](#) >. Acesso em: 02 jul. 2022.
- Torres, L. (2006) **Service Charters in Spain: Transparency and Citizen Empowerment or Government Marketing?**, Public Money & Management, 26:3, 159-164. Acesso em: 03 jul. 2022. Disponível em: < [Service Charters in Spain: Transparency and Citizen Empowerment or Government Marketing?](#) >
- Walsh, K. (1994), **Marketing and Public Sector Management**, European Journal of Marketing, Vol. 28 No. 3, pp. 63-71. Disponível em: < <https://doi.org/10.1108/03090569410057308> >. Acesso em: 01 jul. 2022.
- Wilson J. **Citizen Major? The Rationale and Impact of The Citizen's Charter**. Public Policy and Administration. 1996; 11(1):45-62, doi:10.1177/095207679601100105. Acesso em: 26 jun. 2022. Disponível em: < [Citizen Major? The Rationale and Impact of The Citizen's Charter](#) >