

CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO



Guia Metodológico e Estratégia de Implantação

Brasília, março de 2015

**OUVIDORIA-GERAL
CONTROLADORIA-GERAL
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**



Governo do Distrito Federal

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	04
1.1. Histórico das Cartas de Serviços	05
1.2. Experiências no Brasil	07
1.3. Contexto do Distrito Federal	08
2. METODOLOGIA	09
2.1. Aspectos Metodológicos	10
2.2. Guia para Elaboração	15
2.3. Estratégia de Implantação	18
2.4. Monitoramento	26
3. GLOSSÁRIO	34
4. REFERÊNCIAS	35
3.1. Legislação Nacional	35
3.2. Legislação local	35

APRESENTAÇÃO

O exercício da democracia tem exigido dos órgãos e das entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficiência, eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade.

Em vários lugares ao redor do mundo alcançam-se, paulatinamente, avanços significativos no tocante tanto ao exercício da democracia quanto ao papel do Estado em uma democracia. Ao longo do tempo o Brasil vem acompanhando essas mudanças e procurando adotar práticas locais, regionais e federais que aprimoram e ampliam o acesso do cidadão aos serviços públicos de qualidade.

Programas que visam à melhoria na gestão dos serviços públicos, à ampliação da participação e do controle social por parte do cidadão e ao aprimoramento da prestação dos serviços públicos necessários, contudo, devem ser implementados e tratados de forma integrada, pois oferecer muitos serviços sem qualidade, ou querer prestar um serviço de forma universal, porém sem qualidade ou, pior, não oferecer os serviços necessários não representa avanço algum. Não obstante, a Administração Pública ainda necessita aperfeiçoar seus sistemas e tecnologias de controle, transparência e gestão, com vistas à prestação de serviços públicos de melhor qualidade.

Neste sentido, a evolução e a agregação dos direitos fundamentais foram acompanhadas por instrumentos legais que refletiram as respectivas gerações de direitos pactuados, de maneira a evidenciar os compromissos assumidos pelo Estado frente ao cidadão e com a prestação de serviços públicos não foi diferente, conforme histórico descrito mais adiante. A esfera pública espelhada pela dinâmica das relações administrativas privadas busca o aperfeiçoamento deste papel, porém deve-se ressaltar que o compromisso e a responsabilidade do Estado não se resumem, nem se limitam aos usuários ou clientes dos serviços públicos, mas antes de tudo do cidadão, sendo ele usuário ou não dos serviços, como explica o cientista político Marcelo James Vasconcelos Coutinho:

“Os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, contribuem e recebem benefícios da Administração Pública. Os cidadãos são também portadores de direitos e deveres e, ao contrário dos clientes do setor privado, frequentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público. Assim, servidores públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflituosos de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país. Essa é a principal razão por que fornecer serviço de alta qualidade no setor público é muito mais difícil do que no mercado.” VASCONCELOS COUTINHO (2000, p.46)¹



¹ COUTINHO, M. J. V.. Administração Pública voltada para o Cidadão: quadro teórico-conceitual. Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília: ENAP, v. 51, n.º 3, p. 41-74, 2000. Marcelo James

APRESENTAÇÃO

Assim, tornar o acesso do cidadão aos serviços públicos mais simples e amplo, bem como aprimorar quantitativa e qualitativamente a capacidade de atendimento do governo às demandas da sociedade respeitando e buscando eficiência, eficácia e efetividade são os dois desafios centrais que motivaram as iniciativas de formalização de documentos oficiais de compromisso na prestação dos serviços públicos, denominados de Cartas de Serviços direcionadas aos cidadãos. Contudo, para o maior sucesso na efetivação da implementação deste instrumento, faz-se necessário uma estratégia de implementação que contemple orientações, gestão e acompanhamento das Cartas de Serviços a serem elaboradas pelos órgãos, entidades e unidades que integram a rede de ouvidorias públicas do Poder Executivo do Distrito Federal, instituída pela Lei nº 4.896/2012 na figura do Sistema de Gestão de Ouvidorias do Distrito Federal (SIGO-DF) a ser apresentada a seguir.

Acreditando que mobilização, orientação e adequada instrumentalização e capacitação dos servidores públicos responsáveis pelos serviços de ouvidoria pública do governo do Distrito Federal, bem como o investimento contínuo e crescente na melhoria e na inovação dos serviços públicos é o que motiva a atuação da Controladoria-Geral e sua Ouvidoria-Geral, na qualidade respectiva de órgão superior e órgão central do SIGO que o governo do Distrito Federal lança o Decreto em 25 de março de 2015 que institui a Carta de Serviços ao Cidadão, pela sua importância e destaque dentro de uma agenda de governo voltada para a excelência administrativa.

1.1. HISTÓRICO DAS CARTAS DE SERVIÇOS



A abordagem teórica das cartas de serviços ressaltam as experiências observadas em organizações públicas de países europeus como Espanha, Itália, Noruega, ao redor do mundo, como a Índia e até mesmo latino-americanos, como Chile, México e Argentina. No entanto, o marco histórico da implementação de cartas de serviço é dado pela “*Citizen's Charter*” lançado pela primeira vez em 1991, com o objetivo de assegurar que os serviços públicos da Grã-Bretanha dessem retorno aos cidadãos a que servem. O então primeiro-ministro, John Major, explicou em um encontro anual do Conselho Central a intenção da Carta do Cidadão, da seguinte forma:

“It will work for quality across the whole range of public services. It will give support to those who use services in seeking better standards. People who depend on public services—patients, passengers, parents, pupils, benefit claimants—all must know where they stand and what service they have a right to expect”²



²Segue uma livre tradução: “A Carta irá trabalhar para (melhorar) a qualidade em toda a gama de serviços públicos. Dará apoio a quem utiliza os serviços em busca de melhores padrões. As pessoas que dependem dos serviços públicos - pacientes, passageiros, pais, alunos, beneficiários em geral - todos devem saber onde estão e qual o serviço a que têm o direito de esperar”. A íntegra do discurso pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: www.johnmajor.co.uk/page2017.html.

HISTÓRICO

Contudo, tendo em vista a orientação das políticas públicas e o contexto cultural britânico, o conceito e a abrangência do destinatário da Carta de Serviço avançaram posteriormente pelos países da Europa abrangendo o indivíduo como cidadão, mais do que usuário ou cliente dos serviços públicos prestados pelo Estado. Neste sentido, recorre-se geralmente à experiência espanhola de fato, A *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) organizou uma publicação intitulada “Elaboração e Gestão de uma Carta de Serviços na Administração Local”, uma espécie de guia para elaboração de “Cartas de Serviços”, que traz a seguinte definição:

“Las Cartas de Servicios son documentos que dan a conocer las actividades y prestaciones y expresan los compromisos de calidad que la organización pública adquiere con el ciudadano/a, documentos que formalizan lo que la ciudadanía puede esperar de los servicios públicos y aseguran la plena efectividad de sus derechos, así como la mejora de los servicios y prestaciones que reciben”. (GRUPO GALGANO, 2011, p.13)³

Atualmente, de acordo com o mesmo documento, as Cartas de Serviços constituem um forte compromisso entre a Administração Pública e os cidadãos a que servem, quando reduzem a diferença entre a prestação do serviço ofertado e o serviço esperado, fazendo com que a organização oriente seus processos visando à satisfação do cidadão, ajudando-a a modificar-se para aprimorar seus processos de trabalho e melhorar a qualidade do serviço oferecido, apresentando padrões de cumprimento e definindo indicadores de desempenho que servirão inclusive para controle e monitoramento.

Uma prática observada para firmar esses compromissos do Estado para com o cidadão em alguns desses exemplos internacionais é a padronização do conteúdo das cartas de serviço, por meio de certificação. No caso espanhol, inclusive, o órgão equivalente a nossa Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a *Asociación Española de Normalización y Certificación* (AENOR), elaborou a “Norma UNE 93200 de Cartas de Servicio”⁴ onde estabelece os requisitos e orienta a elaboração das cartas de serviços espanholas, independentemente se o serviço é público ou privado, ofertando, inclusive uma certificação específica com base em normativo internacional (“ISO WA-4-Application ISO 9001:2000”).



Muitas dessas experiências foram financiadas, desenvolvidas e difundidas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, os quais entendem que a Carta de Serviços representa um importante papel como mecanismo de controle social, provendo padrões de qualidade e indicadores de desempenho que atendem ao monitoramento e a avaliação dos serviços prestados.⁵



³ O documento está disponível em: <http://www.femp.es/files/566-980-archivo/Elaboraci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n%20de%20una%20Carta%20de%20Servicios%20en%20la%20Admi%E2%80%A6.pdf>.

⁴ A norma pode ser encontrada no endereço: <http://www.aenor.es>.

⁵ Ver em http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/Tools/Other/cc.html e http://www.lk.undp.org/content/srilanka/en/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/citizen_s-charter--improving-local-government-service-delivery-.html

HISTÓRICO

Todas as experiências internacionais desenvolvidas ao longo da década de 90 e a divulgação feita pelos organismos internacionais envolvidos com instrumentos de tecnologia e modernização da gestão, como os Programas de melhoria da qualidade dos serviços, voltados para o cidadão com foco nos resultados efetivos e não, apenas, na melhoria dos processos, envolveram alguns aspectos que nortearam os programas e os exemplos no Brasil, com o intuito de elevar o padrão dos serviços prestados aos cidadãos sob dois aspectos:

- a) aprimorando a capacidade das organizações públicas para fornecerem os serviços desejados pelos cidadãos.
- b) e empoderando o cidadão, divulgando seus direitos e as condições de seu exercício, induzindo, assim, ao controle social, disponibilizando insumos a que têm direito. ⁶

1.2. EXPERIÊNCIAS NO BRASIL



Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

A Carta de Serviços ao Cidadão, segundo o Programa GESPÚBLICA (Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização do Governo Federal), “é um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos de atendimento estabelecidos”.

Ao publicar o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, o governo federal deu um passo importante em direção à consolidação deste instrumento. Desde então, vários órgãos públicos, agências reguladoras e diversos prestadores de serviços públicos elaboraram e divulgaram suas Cartas de Serviços, baseados neste decreto, orientados e estimulados pelo Programa Gespública, citado acima, o qual tem por premissa fortalecer a gestão pública, tendo por base um Modelo de Excelência em Gestão Pública que busca desenvolver ações de apoio técnico aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, a fim de mobilizar, preparar e motivar para a atuação em prol da inovação e da melhoria da gestão.

Diversos exemplos estaduais também contribuíram para a construção de um quadro comparativo que evidenciasse os aspectos positivos e pontos que poderiam ser melhorados ou, pelo menos, adaptados à realidade do contexto político, administrativo e social do Distrito Federal. Assim, observamos exemplos como o do Estado do Ceará, onde, atendendo à legislação Estadual de Acesso à Informação (Lei Estadual nº 15.175 de 2012) desenvolveu-se o “Acesso Cidadão” – sistema informatizado que permite, em ambiente WEB, a consulta dos serviços prestados pelas Instituições Públicas do Poder Executivo do Estado do Ceará, além de facilitar a obtenção das



⁶ Ver em Carta de Serviços ao Cidadão, Apresentação, publicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁷ Ver a íntegra do Guia Metodológico publicado em 2014 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-28.9924370611/Carta%20de%20Servicos%20ao%20Cidadao%20-%20guia%20>

HISTÓRICO

informações dos serviços públicos, possibilitando também aos gestores identificar quais processos finalísticos e de apoio precisam ser aperfeiçoados ou inovados, induzindo o controle social para a melhoria da qualidade dos serviços.

Já o Estado do Rio Grande do Sul contribuiu com diversos projetos, os quais, apesar de fazerem parte da iniciativa “Central do Cidadão”, estão dispostos de forma individualizada, o que dificulta um pouco a gestão dos serviços como um todo. Já o Estado de Pernambuco, contribuiu com a publicação do Decreto nº 39.451, de 30 de maio de 2013, o qual aprovou o Manual de Serviços do Estado, entre outros dispositivos. Outros tantos exemplos, agregaram, de certo modo, insumos para a construção do método a ser adotado no Distrito Federal, como Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul, mesmo que não sendo iniciativas governamentais, muitos municípios estão, pouco a pouco, aderindo a essa ferramenta.



Inspirados, então, pelas experiências internacionais, pelas orientações e sugestões dadas pelo governo federal brasileiro e as boas práticas divulgadas pelo Programa Gespública em relação às experiências estaduais, o Governo do Distrito Federal entendeu que este instrumento pressupõe inúmeros benefícios ao cidadão e ao Estado. O Governo do Distrito Federal entende que com a publicação da Carta de Serviços é possível ao cidadão intervir na tomada de decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente o beneficiem e atendam ao interesse público, por intermédio da avaliação dos compromissos assumidos pelo Estado na divulgação dos serviços que presta. Ao mesmo tempo, é possível um efetivo exercício de controle social sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas sobre sua atuação.

1.3.CONTEXTO DO DISTRITO FEDERAL

O Sistema de Gestão de Ouvidorias do Distrito Federal, SIGO-DF, instituído pela Lei nº 4.896 de 2012, associado à utilização de sistema informatizado integrado de dados de Ouvidoria permitiram que diversos dados gerenciais, baseados em demandas e manifestações diretas dos cidadãos do Distrito Federal, fossem observados e identificados, especialmente no tocante aos serviços prestados pelos órgãos do Distrito Federal.

No âmbito deste Sistema, em pesquisa por amostragem realizada pela Ouvidoria-Geral do Distrito Federal durante o ano de 2014 nas ouvidorias públicas locais, foram levantadas sugestões e avaliados aspectos como a relação entre as ouvidorias e outros órgãos afins, inclusive quanto à prestação de serviço e conflito de competências. De forma significativa, muitos dos órgãos visitados não possuíam a sistematização dos serviços ofertados à população e foram identificados conflitos de competência e duplicidade de atuação na prestação de alguns serviços, representando prejuízos administrativos, econômicos e sociais.



CONTEXTO DO DF



Documentos divulgados pelo próprio TCU ⁸ indicam que a atuação conjunta entre governo e sociedade resulta em valiosos ganhos tanto para o Estado como para o cidadão – ganhos econômicos, sociais e culturais. Os benefícios econômicos advêm dos recursos que o controle social pode evitar que sejam perdidos em ações ilícitas; os ganhos sociais advêm da melhoria continua dos serviços públicos prestados e o consequente aumento dos indicadores sociais decorrentes; já os ganhos culturais estão pautados no fortalecimento de valores como responsabilidade sobre a coisa pública, com uma

maior participação na formulação e na gestão das ações públicas.

Como o Distrito Federal, por sua condição de Capital Federal, sedia diversos órgãos federais que já adotam a prática da Carta de Serviços, e já conta com alguns exemplos em andamento, como é o caso da Defensoria Pública do Distrito Federal (que publicou sua Carta em 2013), há a intenção de alterar positivamente a realidade encontrada, com esses exemplos de sucesso, orientando a construção e a padronização deste instrumento, de forma a que as Cartas de Serviços a serem elaboradas pelos órgãos do Distrito Federal, sob as diretrizes do Decreto de 25 de março de 2015, não se convertam em meras declarações de intenções, mas assumam seu compromisso de satisfazer as expectativas dos usuários.

2.0. METODOLOGIA



Para que o Estado cumpra seu papel de melhor servir e atender ao bem comum, e o cidadão assuma o seu, de principal agente de mudança neste processo de construção conjunta de uma administração pública de qualidade e participe efetivamente das melhorias dos serviços públicos oferecidos, serão apresentados a seguir tanto um guia para orientar os órgãos a elaborarem suas cartas de serviços, como uma estratégia de divulgação desse serviço voltada para o cidadão, acompanhado, por fim, de instrumentos que lhe garantam um controle social de fato e um monitoramento sobre a efetiva implementação dos serviços prometidos.

➡ **PRESSUPOSTO:** para que este instrumento se transforme em uma verdadeira ferramenta de gestão, de forma a se obter um ganho na melhoria dos serviços prestados e no aperfeiçoamento contínuo da gestão desses serviços no âmbito do Distrito Federal, é imprescindível sua implementação em todos os órgãos e entidades do executivo local, de forma a garantir a homogeneização das ações do governo orientadas por padrões sempre crescentes de qualidade. Neste sentido, reforçamos o fato dos órgãos e entidades do executivo local elaborarem suas respectivas Cartas no período de **120 (cento e vinte) dias**.



METODOLOGIA

➡ **IDENTIDADE:** Para que as mensagens transmitidas ao cidadão sejam compreendidas independentemente do órgão responsável pela elaboração de sua Carta e para que se compreenda tratar-se de uma política de Estado, faz-se necessário esclarecer alguns conceitos que possam gerar dúvidas ou dubiedades se empregados de forma distinta, bem como estabelecer padrões de identidade que o cidadão facilmente perceba que se trata de um instrumento que ele sabe lhe garantirá direitos e obrigações. Dessa maneira, iniciamos com a padronização de alguns termos descritos no glossário ao final deste documento.

2.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

a) ELABORAÇÃO: o primeiro ponto relevante é a decisão de elaborar uma Carta de Serviços realmente para transformá-la em instrumento de melhoria da gestão e não, para meramente cumprir a legislação.

i) Decisão: contudo, a partir do momento em que a decisão foi tomada, a elaboração da Carta de Serviços da organização torna-se responsabilidade de sua alta administração. Neste sentido, a direção da organização deve registrá-la e:

- Determinar quais serviços dentro da organização serão incluídos em uma Carta de Serviços ao Cidadão. Para isso deve-se utilizar os critérios de especificidade, magnitude dos serviços prestados e seus impactos no usuário, além da autonomia e singularidade da unidade prestadora do serviço.
- Oferecer à sua organização todas as condições necessárias para sua elaboração, proporcionando todos os recursos humanos e materiais necessários.

ii) Constituição da Equipe de Trabalho: a elaboração de uma Carta de Serviços deve realizar-se conduzida por uma equipe de caráter multidisciplinar, por pessoas que representem os diferentes níveis da organização, incluindo tanto membros da área técnica quanto da área administrativa. Contudo, a coordenação dos trabalhos deverá ser exercida pelo chefe da área de planejamento em conjunto com o responsável pela Ouvidoria do órgão. A designação dos membros das equipes é de responsabilidade da alta administração da organização e deve ser informada à Ouvidoria-Geral, da Controladoria-Geral do Distrito Federal em até 05 (cinco) dias úteis da publicação do Decreto que institui a Carta de Serviços ao Cidadão do Distrito Federal, contendo:

- ⇒ Responsável oficial pela área de Planejamento;
- ⇒ Responsável oficial pelo serviço de Ouvidoria;
- ⇒ Responsável oficial pela área de Comunicação;
- ⇒ Responsáveis pelos serviços sobre os quais irão ser estabelecidos os compromissos;
- ⇒ Representante dos servidores que prestam diretamente os serviços e conhecem seus processos internos; e, opcionalmente, porém preferencialmente,
- ⇒ Representante dos cidadãos usuários.



METODOLOGIA

iii) Procedimentos: no primeiro dia útil após a formalização dos grupos, será dada uma capacitação prévia realizada pela Ouvidoria-Geral, da Controladoria-Geral do Distrito Federal, a ser realizada na Escola de Governo do Distrito Federal sobre as orientações para a elaboração da Carta de Serviços.

- Será fornecido um canal permanente para discussão na plataforma da Escola de Governo sobre a forma de um Fórum on-line para sanar dúvidas e prestar os devidos esclarecimentos.
- Da mesma forma, com o intuito de reforçar o conhecimento sobre a elaboração de Carta de Serviços, serão oferecidas palestras com responsáveis por experiências nacionais bem sucedidas, a serem apresentadas também na Escola de Governo.



iv) Identificação das Expectativas: é imprescindível, para uma correta formulação da Carta de Serviços, uma identificação prévia das expectativas dos usuários para cada serviço ofertado. No entanto, expectativas são subjetivas e difíceis de serem mensuradas. Diante disto, faz-se necessário que cada atributo seja identificado e registrado juntamente com valores quantitativos.

- Segue, abaixo, uma lista sugestiva de fontes e ferramentas para que a equipe de trabalho responsável pela elaboração da Carta de Serviços utilize nesta tarefa:

- ⇒ Consulta aos usuários diretamente (poucas perguntas, porém qualitativas);
- ⇒ Enquete (rápida e com perguntas fechadas) realizada com os usuários;
- ⇒ Manifestações feitas às ouvidorias;
- ⇒ Informações pelos sistemas informatizados já em uso pelas organizações;
- ⇒ Outras fontes que acharem pertinentes, devendo, somente, estarem todas as informações devidamente registradas (como uma memória de cálculo).



v) Identificação dos Processos: Mister se faz identificar e definir os processos e as etapas que facilitam a prestação dos serviços objeto das respectivas Cartas. Deve-se, portanto, estabelecer as correlações entre cada uma das atividades do processo de prestação dos serviços e os atributos dos serviços identificados como relevantes pelos usuários. A definição dos processos deve incluir:

- o objetivo;
- as entradas;
- as atividades e seus responsáveis;
- as saídas;
- os indicadores; e,
- as interações com outros processos.



METODOLOGIA

vi) Comparação entre os itens “iv” e “v”, acima: A partir das expectativas dos usuários, a organização deve prever formas de comparar o nível do serviço prestado com o nível esperado pelos usuários com base nos atributos de qualidade estabelecidos.

Somente os níveis que sejam equiparáveis devem ser suscetíveis ao compromisso da Carta, pois, caso contrário, ou se estará assumindo um compromisso que não poderá ser cumprido, ou se estará assumindo um compromisso que se sabe não será prestado a contento.

vii) Estabelecendo compromissos: Uma vez comprovada a possibilidade de atender os níveis de qualidade esperados pelos cidadãos e usuários, a equipe de trabalho determinará os compromissos de qualidade que podem ser incluídos nas Cartas de Serviços, tendo em vista as orientações e as prioridades estratégicas dos serviços objeto da Carta que a organização tenha estabelecido e, se a organização já possui condições de cumprir os níveis de qualidade esperados pelo usuário, mostrando ser capaz de responder às expectativas identificadas. Dessa maneira, todos os serviços objeto da Carta devem ter, ao menos, um padrão de qualidade associado (ver alínea “b”, item 2.2.2). Diante do exposto, salientamos que os compromissos a serem assumidos devem ter as características a seguir.



- Devem ser quantificáveis, passíveis de reivindicação por parte do cidadão, inequívocos e apresentados de maneira clara, precisa e compreensível a qualquer cidadão.
- Devem se referir aos atributos dos serviços identificados como relevantes pelos usuários.
- Todo compromisso deve estar vinculado a um indicador que permita medir seu grau de cumprimento, bem como seu monitoramento e acompanhamento por parte do cidadão.
- O cumprimento efetivo de cada um dos compromissos de qualidade estabelecidos nas Cartas deverá ser medido periodicamente (e esta periodicidade deve estar explícita na Carta), por meio de um ou mais indicadores definidos pela equipe responsável pela elaboração das Cartas.
- Os indicadores devem estar intimamente relacionados aos níveis de qualidade fixados para cada atributo de qualidade do serviço identificado como relevante pelos usuários.
- A definição dos indicadores deve estabelecer o que medir, quando e como.
 - Cada indicador deve ter o responsável por sua medição e análise identificado.
 - A expressão numérica dos indicadores pode ser apresentada na forma de números absolutos, percentuais ou razões entre variáveis, sendo importante, na verdade, que seja possível avaliar os reais níveis de qualidade da organização na prestação dos serviços objeto da Carta.



METODOLOGIA

viii) Redação da Carta: quando da redação da Carta, a equipe de trabalho deve se utilizar de uma linguagem clara e simples, evitando termos complexos ou excessivamente técnicos.



A linguagem utilizada deve ser concisa e seu teor unívoco (permitindo uma única interpretação), abolindo declarações genéricas e ambíguas que possam gerar confusão ou diferentes interpretações sobre os compromissos assumidos pela organização.

ix) Aprovação: Ao final dos 120 (cento e vinte) dias a equipe de trabalho de cada organização deverá encaminhar sua Carta de Serviços à Ouvidoria-Geral, da Controladoria-Geral do Distrito Federal que a analisará e a avaliará, diante do conteúdo deste Documento. A Ouvidoria-Geral, após o prazo final de 30 (trinta) dias, deverá proceder a aprovação da referida Carta de Serviços, encaminhando-a para a organização atender ao disposto no art. 5º, do Decreto de 25 março de 2015, que instituiu a implementação das Cartas de Serviços ao Cidadão do Distrito Federal.

b) MONITORAMENTO: após publicação e divulgação das cartas de serviços o acompanhamento de sua execução e a verificação de seu desempenho será feito tanto pela própria organização, por intermédio da apresentação de relatórios periódicos baseado nos indicadores propostos elaborados por uma unidade especificamente e oficialmente designada para tal, quanto pelas manifestações recebidas e registradas no sistema informatizado, pela rede de ouvidorias que integra o Sistema de Gestão de Ouvidorias do Distrito Federal, instituído pela Lei nº 4.896/2012.



i) Medidas Corretivas: se o acompanhamento realizado indicar um desempenho pior do que o previsto no compromisso acordado na Carta, a organização deverá implantar ações voltadas para corrigir as deficiências que comprometeram a qualidade de seus serviços, propondo novos mecanismos para melhorá-los ou, ainda, medidas corretivas que gerem outros compromissos, baseados nos resultados obtidos.

ii) Realimentação: a unidade responsável por compilar os dados do monitoramento dos compromissos assumidos na Carta e dos indicadores estabelecidos (conforme disposto no caput da alínea “b”, acima) deverá elaborar, em conjunto com a respectiva ouvidoria, o resultado do desempenho da organização. Esse resultado deve ser divulgado e comunicado pela organização tanto internamente, quanto externamente na forma e periodicidade que a equipe de trabalho tiver entendido como conveniente e, consequentemente, estabelecido no documento em tela.



METODOLOGIA

c) REVISÃO E ATUALIZAÇÃO: para funcionar como um instrumento de gestão, as Cartas devem incluir uma data de edição e um prazo de vigência e sua atualização deve ser realizada pela unidade responsável por seu monitoramento (ver caput da alínea “b”, acima). Assim, toda vez que houver modificações nos serviços prestados ou outras modificações substanciais nos compromissos firmados, que afetem o seu conteúdo, a unidade responsável pelo monitoramento deve providenciar essa alteração.

- Em qualquer caso, independentemente do prazo de revisão estipulado, as Cartas de Serviços devem ser atualizadas e revisadas ao menos a cada dois anos, de forma que os serviços definidos, os compromissos e os indicadores estabelecidos nessas Cartas reflitam a realidade do Serviço oferecido pela organização.
- A metodologia utilizada na elaboração da Carta deverá, também, ser utilizada em seus processos de revisão, incluindo os prazos, os procedimentos e os responsáveis.

d) DIVULGAÇÃO: a organização deve planejar ações de divulgação e comunicação interna e externa do conteúdo e dos resultados do desempenho na execução dos compromissos firmados pela Carta.

i) Comunicação Interna: devem ser estabelecidos mecanismos eficazes para difundir a Carta para toda a organização. Seguem algumas sugestões que são antes de tudo complementares e não excludentes.

- ⇒ Reuniões.
- ⇒ Apresentações prévias realizadas pela equipe de trabalho e, posteriormente, pela unidade responsável por seu monitoramento.
- ⇒ Publicação, convocação, notícias e resultados pela intranet.
- ⇒ Comunicações oficiais escritas.
- ⇒ Artigos e publicações internas, entre outras opções.

ii) Comunicação externa: devem ser utilizados canais de comunicação que garantam a difusão e o acesso da Carta a todos os cidadãos. Para isso, a organização elaborará e manterá atualizado cada meio de divulgação da Carta de Serviços que considerarem mais idôneos para sua difusão (folhetos, portais na web que garantam ampla acessibilidade, cartazes, entre outros). Para a redação deste meio deve-se utilizar a linguagem e o formato adaptado a cada um. Contudo, o meio de divulgação escolhido deverá atender minimamente ao abaixo listado (em conformidade com o disposto no art. 4º, do Decreto de 25 de março de 2015), de forma resumida em relação ao descrito no item “iii”, alínea “a”, do subcapítulo 2.2, que compõe a Carta em sua versão completa.



METODOLOGIA

- ⇒ Identificação dos serviços objeto da Carta.
- ⇒ Compromissos assumidos na prestação desses serviços.
- ⇒ Forma de Consulta dos Indicadores Estratégicos e de Projeto da Carta.
- ⇒ Forma de Consulta à legislação aplicável.
- ⇒ Forma de Consulta aos direitos e obrigações do cidadão usuário.
- ⇒ Canais de manifestação (Central 162, www.ouvidoria.df.gov.br, www.e-sic.df.gov.br, conforme Lei nº 4.990/2012, 08006449060 de Combate à Corrupção, conforme Decreto nº 34.031/2012).
- ⇒ Medidas paliativas e compensativas para os serviços não prestados adequadamente.
- ⇒ Informações sobre os responsáveis pela elaboração e monitoramento da Carta.
- ⇒ Data de entrada em vigor.
- ⇒ Periodicidade e forma de divulgação dos resultados do monitoramento.
- ⇒ Demais itens previstos no art. citado.

2.2. GUIA PARA ELABORAÇÃO

2.2.1 – OBJETO E CAMPO DE APLICAÇÃO

O primeiro passo ao elaborar a Carta de Serviços é apresentar uma introdução contendo a definição tanto da finalidade do órgão e de seu campo de atuação, como de seu objeto central, que será o foco de compromisso com o cidadão. Muitos aproveitam a oportunidade para difundirem a missão do órgão, bem como seus valores e objetivos.



2.2.2 – ESTRUTURA E CONTEÚDO

Um segundo momento deverá esclarecer e descrever ao máximo a estrutura da organização levando em consideração a demonstração do conhecimento dos processos internos ao órgão, identificação das expectativas dos cidadãos e dos fatores chaves de qualidade, e diagnóstico do nível de prestação e seleção de indicadores de qualidade, como marco zero, ressaltando suas principais atribuições e competências, atentando para os seguintes aspectos:

a) INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS: apresenta os requisitos mínimos que devem constar das Cartas de Serviços a serem elaboradas.

i) **Objetivos e Finalidades:** É de suma importância que a organização prestadora dos serviços objeto da Carta de Serviços explicita a finalidade da organização e os objetivos que perseguem com a publicação da Carta.



METODOLOGIA

ii) **Dados Identificadores:** apresentação das informações necessárias para a identificação da organização e do serviço objeto da Carta. Neste item deve ficar claro qual a área da organização é realmente a responsável pela realização de determinados serviços.

iii) **Relação dos Serviços Prestados:** elencar exclusivamente e de forma detalhada os serviços a respeito dos quais se assumirão os compromissos. A mera listagem não atende ao solicitado no Decreto de 25 de março de 2015, principalmente em atenção ao disposto em seus artigos 3º e 4º.

Abaixo segue modelo que atende ao estabelecido no normativo citado:

- ⇒ Serviço oferecido.
- ⇒ Requisitos.
- ⇒ Documentos e informações necessárias para acessar o serviço.
- ⇒ Custos dos serviços prestados e a gratuidade, quando for o caso.
- ⇒ Forma de prestação do serviço.
- ⇒ Etapas para o processamento do serviço, incluindo procedimentos alternativos quando não for possível atender temporariamente ao serviço, com sua justificativa.
- ⇒ Os prazos de execução dos serviços e suas correspondentes etapas.
- ⇒ Horário e tempo máximo de espera para atendimento.
- ⇒ Prioridades de atendimento.
- ⇒ Os locais e, principalmente as formas de acessar cada serviço oferecido, preferencialmente com mapa e foto, contendo a identificação dos meios de transporte e a localização das paradas e estações mais próximas.
- ⇒ Relação atualizada das normas e regulamentações de cada um dos serviços, caso seja necessário.

b) **PADRÕES E INDICADORES DE QUALIDADE:** como a intenção da Carta de Serviço é criar um relacionamento novo com o cidadão baseado em um diálogo aberto, transparente em relação aos procedimentos e, sobretudo, eficaz e efetivo na consecução dos serviços ofertados, entende-se como necessário definir tanto os padrões quanto os indicadores de qualidade para cada serviço prestado.

De uma maneira simplificada (RUA, 2000), “os indicadores são medidas que representam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização como um todo” . ⁹



⁹ Ver RUA, M.G. (2000). “Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias”. Mimeo. Também encontrado em http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fIndicadores_desmistificacao_problema_1.pdf

METODOLOGIA

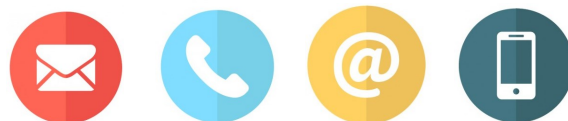
Contudo, a literatura sobre o tema é vasta e não existe uma nomenclatura pacificada sobre eles. De fato, o indicador pode ser simples (decorrente de uma única medição) ou composto; direto ou indireto em relação à característica medida; específico (atividades ou processos específicos) ou global (resultados pretendidos pela organização como um todo); e direcionadores (indicam que algo pode ocorrer) ou resultantes (indicam o que aconteceu). Em suma, existem várias tipologias para os indicadores, sendo necessário, porém, estabelecer e nortear aqueles que serão utilizados na elaboração das Cartas de Serviços (de forma a dar preferência a um ou outro conforme o caso), na busca por resultados efetivos tendo o foco no cidadão. Assim, segue, abaixo, a definição de alguns desses conceitos a serem respeitados na elaboração das Cartas de Serviços regidas pelo Decreto de 25 de março 2015.

- i) **Indicadores Estratégicos:** indicam o quanto a organização se encontra na direção da consecução de seus objetivos estratégicos formulados segundo as dimensões e critérios estabelecidos no Planejamento Estratégico das organizações.
- ii) **Indicadores de Projeto:**¹⁰ representam o processo de avaliar o progresso de forma a alcançar as metas predeterminadas e estabelecidas para o alcance dos objetivos de uma organização e podem ser compostos ou subdivididos em:

- ⇒ **indicadores de impacto/resultado:** voltado para avaliar os resultados do serviço público prestado em relação à expectativa do cidadão;
- ⇒ **indicadores de desempenho:** representação objetiva de características do processo que devem ser acompanhadas ao longo do tempo para avaliar e melhorar o seu desempenho. Medem a eficiência e a eficácia dos processos;
- ⇒ **indicadores de efetividade:** auferem o resultado do serviço prestado independentemente da expectativa do cidadão, baseada apenas no padrão de qualidade em vigor; e
- ⇒ **indicadores operacionais:** são aqueles voltados para a avaliação dos resultados alcançados em cada etapa do processo de prestação do serviço dentro de um cronograma definido para elas.

- iii) **Padrão de qualidade:** é um índice arbitrado ou convencionado como referência de comparação para o indicador.

c) CANAIS DE COMUNICAÇÃO: Todos os mecanismos de comunicação com os usuários, incluindo a previsão e a disponibilidade de consulta sobre a solicitação realizada, bem como todos os canais e procedimentos para receber, atender, gerir, responder às sugestões e encaminhar as reclamações não atendidas à respectiva ouvidoria;



¹⁰ Ver em Prof. Domingos Armani, que em seu livro “Como elaborar projetos? Guia prático para elaboração de projetos sociais”, de 2004, qualifica os indicadores de projeto em quatro modalidades distintas: de impacto, de desempenho, de efetividade e os indicadores operacionais.

METODOLOGIA

- d) DIREITOS E OBRIGAÇÕES:** faz-se necessário explicitar ao cidadão pela Carta de Serviços os direitos reconhecidos expressamente pelo ordenamento jurídico vigente a que o cidadão pode recorrer, bem como suas obrigações estabelecidas pela organização.
- e) FORMAS DE PARTICIPAÇÃO:** deixar claro os mecanismos de participação disponíveis ao cidadão, tanto prevendo avaliações do serviço prestado e da satisfação do usuário, quanto no processo de revisão da Carta.

2.3. ESTRATÉGIA DE IMPLANTACÃO

O conteúdo deste capítulo é de suma importância para uma bem sucedida implantação da ferramenta Carta de Serviços. A estratégia aqui descrita foi projetada para ser usada por qualquer órgão ou entidade do executivo do governo do Distrito Federal, independentemente do nível de recursos disponíveis. A estratégia baseia-se nas diretrizes descritas tanto no Programa Federal, como nos exemplos internacionais e nacionais de sucesso.

Para obter o máximo proveito deste Documento, ele deve ser seguido na ordem em que se apresenta. Como este é um manual passo a passo para informar aos gestores que irão elaborar as Cartas de Serviços ao cidadão usuário dos serviços públicos do Distrito Federal, estão aqui descritas as ações necessárias, o momento e os responsáveis que devem desempenhá-las. A abordagem enfoca a forma de alcançar a totalidade da adesão ao projeto das Cartas de Serviço pela alta administração do executivo local.

O objetivo é proporcionar não só o devido esclarecimento ao cidadão sobre os serviços a serem prestados pelo Estado, como também, expor os compromissos de gestão das organizações, melhorar a gestão pública como um todo, simplificar a vida do cidadão e reduzir os riscos de conflito de competência, ausência de atribuições e competências sem ações concretas de execução e, por fim, de má prestação dos serviços públicos propostos.

➡ **DIVULGAÇÃO DA CARTA DE SERVIÇO:** a Carta deve ser difundida por todos os meios oficiais a que o Estado pode recorrer, se não em sua íntegra, pelo menos os compromissos de qualidade associados aos serviços especificados na Carta de Serviços, conforme descrito no item “ii”, alínea “d”, subcapítulo 2.1.

- a) **VERSÃO COMPLETA:** é obrigatória a elaboração de versão completa da Carta de Serviços ao Cidadão, conforme art. 4º do Decreto de 25 de março de 2015, que deverá ser disponibilizada em formato “pdf” nos sites oficiais das organizações do Poder Executivo do Distrito Federal e enviada por *e-mail* ao cidadão, se assim for solicitada, conforme descrito na alínea “c”.



METODOLOGIA



i) **Internet:** Todos os *sites* oficiais devem ter a opção de *download* e impressão para a versão completa da Carta de Serviços ao Cidadão. Esse material deverá compor o conteúdo localizado no *menu* direito de todos os *sites* do governo do Distrito Federal, conforme instrumento normativo da Casa Civil do Distrito Federal, previsto para o primeiro semestre de 2015.



ii) **E-mail:** Logo abaixo ao *download* disponibilizado no *site* oficial da organização, deve ser inserida a opção “Quero receber por e-mail”. Se o cidadão preferir, ao clicar nessa opção o arquivo será enviado para o e-mail que informar.

b) **VERSÃO INFORMATIVA:** esta versão tem o objetivo de consulta rápida. Todas as peças de comunicação produzidas com esse objetivo devem ter linguagem clara e direta e estarem disponíveis em locais de grande circulação de pessoas, bem como nos *sites* oficiais das organizações do Poder Executivo do Distrito Federal.

i) PANFLETO

O conteúdo mínimo deste material é uma breve apresentação de cada serviço, com formas de contato e horário de funcionamento. Na assinatura deve ter o endereço do site da organização, onde o cidadão poderá buscar informações mais completas sobre o assunto. Esse material deverá ser distribuído nas ruas, em pontos de grande circulação de pessoas e em ambientes que tenham afinidade com o tema abordado. Ex: o panfleto que trate sobre a Carta de serviços da Secretaria de Esportes poderá ser distribuído no DEFER e no Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek.

i) LIVRETO

Este material refere-se à versão impressa da versão completa, em formato de livreto. Deverá estar disponível na Ouvidoria da organização e em outros pontos de contato com o cidadão.

i) CARTAZ

Este material tem o objetivo de estimular a leitura da Carta de Serviços ao Cidadão antes de utilizar o serviço, mostrando ao cidadão que ele será beneficiado com essa informação, pois proporcionará maior celeridade a resolução da demanda, evitando idas e vindas por falta de algum requisito, documento ou informação. Devem ser apresentados os locais onde possa obter a Carta impressa e o endereço do site da organização, onde o cidadão poderá buscar informações mais completas sobre o assunto. Os cartazes devem ser afixados em locais de grande circulação de pessoas, na estrutura física da organização ao qual o conteúdo se refere.



METODOLOGIA

iv) E-MAIL MARKETING

Esse e-mail deve ser enviado aos servidores do governo do Distrito Federal com a finalidade de compartilhar a informação sobre a implementação da Carta de Serviços ao Cidadão. O conteúdo deve ser atrativo e amigável, de forma que estimule a leitura da Carta e o acesso ao site oficial para obter mais informações. Para isso deverá ser mostrada a importância do conhecimento sobre as competências das organizações para melhor desempenho do trabalho de cada servidor.

v) MÍDIA INDOOR

Com o objetivo de divulgar as etapas do processo de implementação da Carta de Serviços ao Cidadão do Distrito Federal, a Ouvidoria-Geral, da Controladoria-Geral, deverá publicar mensagens informativas para estimular a adesão ao disposto no Decreto de 25 de março. Após a elaboração das Cartas pelas organizações do Poder Executivo local, essas deverão aproveitar seu espaço *indoor* para divulgar a respectiva Carta e utilizar o espaço para campanha interna de sensibilização referente aos serviços oferecidos.



c) FORMATO ON-LINE: este conteúdo deverá estar acessível por meio de um link identificado por ícone que represente o serviço prestado, localizado na página inicial dos sites oficiais das organizações do Poder Executivo do Distrito Federal. Para descrever os serviços devem ser desenvolvidas páginas internas nos sites. As páginas internas devem estar organizadas com menu para facilitar a navegabilidade. Nesse espaço, deverão estar também as versões da Carta de Serviços ao Cidadão completas em “.pdf” para impressão e download, bem como a solicitação de envio por e-mail. Na primeira página interna, após clicar no link localizado na página inicial, deverá conter um texto de apresentação, com um cumprimento de boas-vindas, seguido de

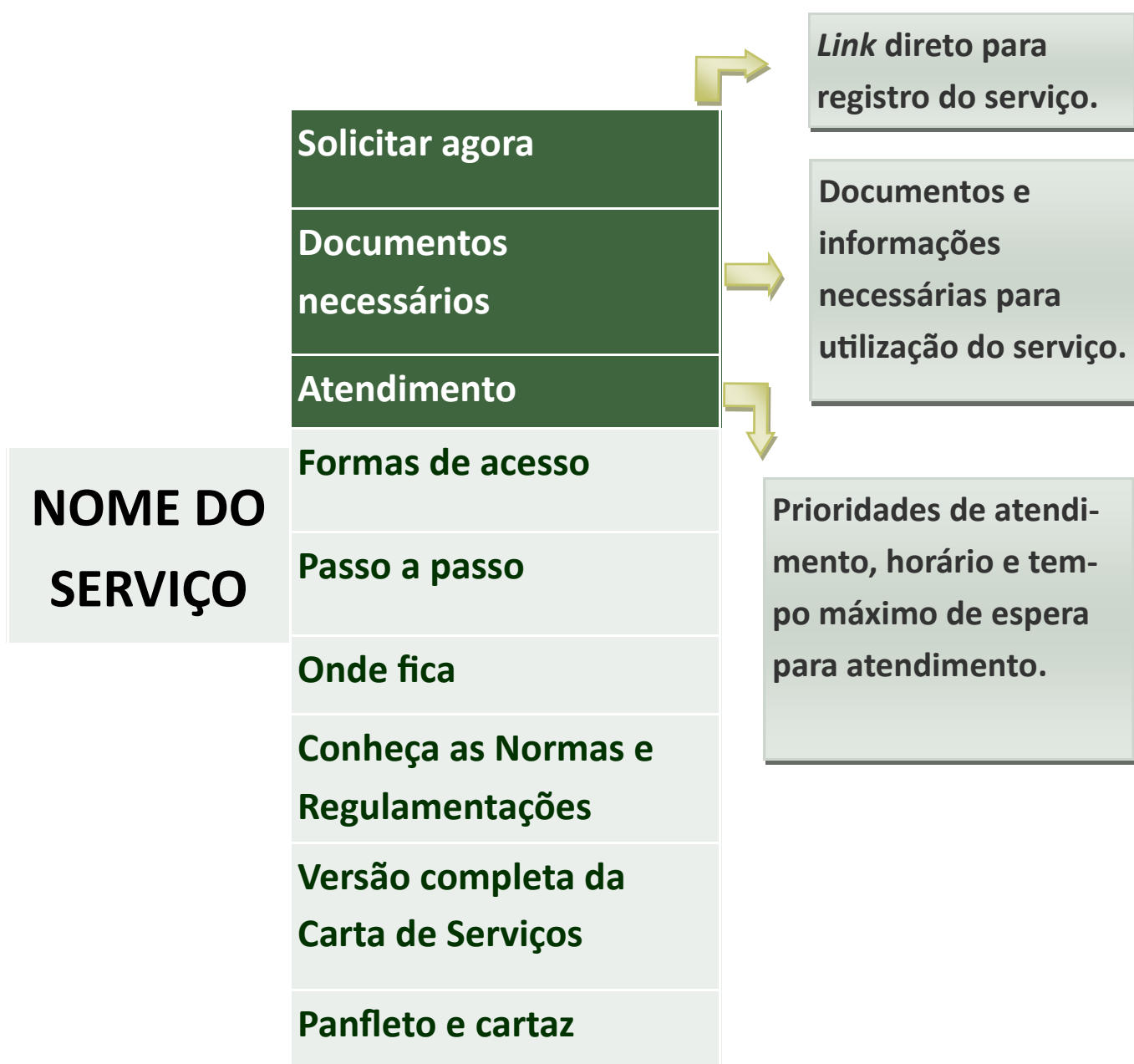
⇒ **Relação dos serviços prestados** (O texto utilizado no *menu* deve ter a mesma linguagem utilizada pelo cidadão, sem utilizar vocabulário demasiadamente técnico. Sendo, então, o mais breve, direto e claro possível, para facilitar o entendimento do cidadão.)

⇒ **Para cada serviço deverá haver um sub-menu**, respeitando as nomenclaturas e informações relacionadas abaixo. Sendo que as informações devem ser organizadas de forma que facilite a navegabilidade, por isso NÃO devem estar expostas em um texto corrido. É importante dividi-las e organizá-las de forma didática e com visual amigável.



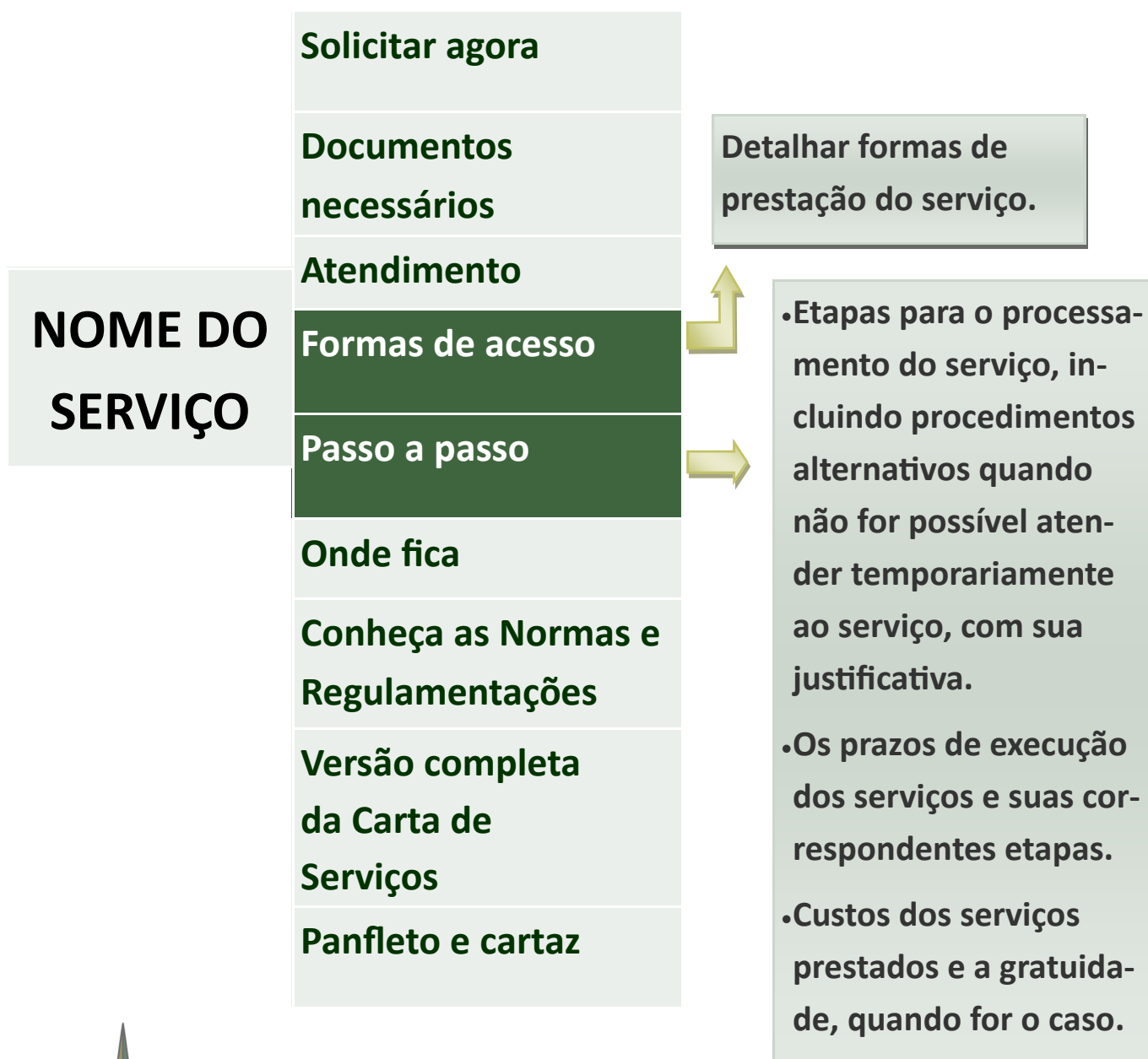
METODOLOGIA

ESTRUTURA DE CONTEÚDO DO MENU E SUB-MENU



METODOLOGIA

ESTRUTURA DE CONTEÚDO DO MENU E SUB-MENU



**Esta estrutura não necessita ser construída exclusivamente neste formato. Podem ser trabalhados outros layouts. Entretanto, o nome de cada sub-menu e o conteúdo deve ser seguido exatamente conforme descrito acima.*



METODOLOGIA

ESTRUTURA DE CONTEÚDO DO MENU E SUB-MENU

NOME DO SERVIÇO

Solicitar agora

Documentos

Atendimento

Formas de acesso

Passo a passo

Onde fica

Conheça as Normas e Regulamentações

Versão completa da Carta de Serviços

Panfleto e cartaz

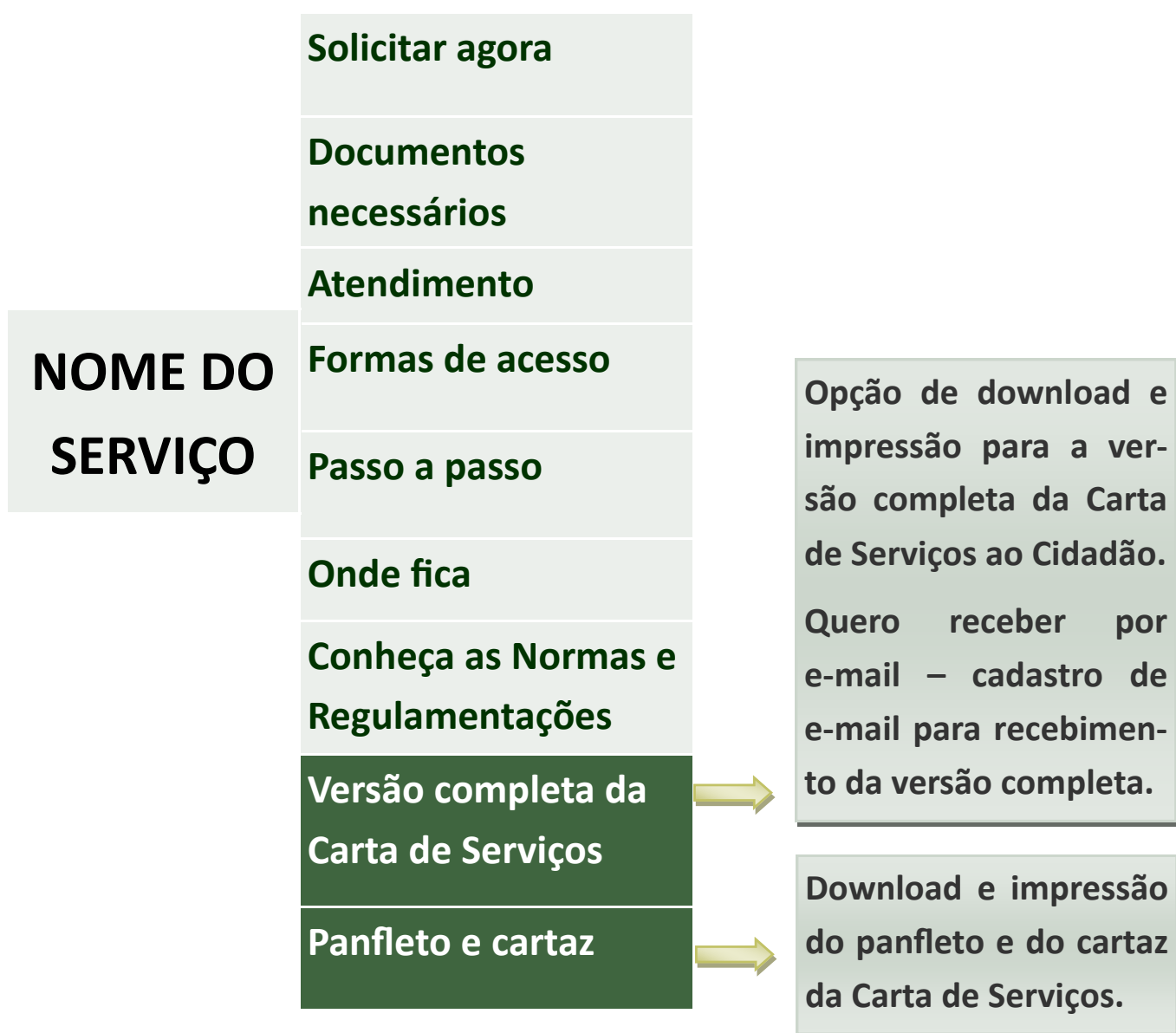
Os locais, preferencialmente com mapa e foto, contendo a identificação dos meios de transporte e a localização das paradas e estações mais próximas.

Relação atualizada das normas e regulamentações de cada um dos serviços, caso seja necessário.



METODOLOGIA

ESTRUTURA DE CONTEÚDO DO MENU E SUB-MENU



METODOLOGIA

d) VERSÃO PRESENCIAL

i) VISITA GUIADA

Todas as organizações devem estruturar visitas guiadas para os cidadãos, mediante inscrição prévia. Nesta visita devem ser apresentadas as instalações físicas da instituição e ministrada palestra com linguagem simples e direta sobre os serviços prestados, finalizando com a entrega da Carta de Serviços ao Cidadão na versão livreto. A Ouvidoria de cada órgão deverá participar dessa palestra e se disponibilizar para atendimento imediato, caso o cidadão tenha interesse em registrar uma manifestação. Todas as manifestações devem ser registradas no sistema informatizado de ouvidoria, para que tenha o devido encaminhamento.

ii) NA HORA

Instalação de display próximo ao estande de informações de todas as unidades do Na Hora para distribuição de todas as Cartas de Serviços ao Cidadão em formato livreto, bem como de panfletos referentes às referidas Cartas. O pessoal que presta informações prévias ao atendimento deverá receber treinamento específico sobre os serviços prestados e suas respectivas Cartas de Serviço ao Cidadão. Essa capacitação deverá ser organizada pela Subsecretaria de Modernização do Atendimento Imediato ao Cidadão.

iii) DIVULGAÇÃO NAS ESCOLAS

Projeto de divulgação presencial às crianças e aos jovens estudantes de escolas públicas e particulares do Distrito Federal a ser desenvolvido pela Ouvidoria-Geral do DF em parceria com a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Ao final será distribuído kit com todas as Cartas de Serviços ao Cidadão do governo do Distrito Federal.

iv) CICLO DE PALESTRAS

A Ouvidoria-Geral do DF organizará, em parceria com a Escola de Governo, palestras para servidores públicos sobre temas relacionados ao assunto.

e) MÍDIA ESPONTÂNEA

QUADRO ESPECÍFICO EM JORNAL

Criação de quadro específico para apresentação das Cartas de Serviço ao Cidadão de cada organização em jornal televisivo de amplo alcance de audiência, pautados pela Assessoria de Comunicação da Controladoria-Geral do DF. As organizações que tiverem pautas positivas sobre a divulgação do seu órgão podem pautar o veículo para inclusão no quadro.



MONITORAMENTO

2.4. MONITORAMENTO



O sistema de monitoramento e avaliação é considerado como peça central do ciclo de qualquer projeto, independentemente de sua temática. Os indicadores a serem aplicados no sistema são parte de uma matriz lógica dos projetos e, portanto, expressam os compromissos acordados e estão nos contratos iniciais firmados - as Cartas de Serviços ao Cidadão.

Contudo, a implementação de um sistema completo e viável de monitoramento é usualmente negligenciada nos projetos, especialmente quando a organização já possui métodos próprios para isso. Os novos indicadores dos novos projetos muitas vezes não são aplicados, por serem preteridos diante dos já existentes e, quando o são, não geram informação de qualidade para que os projetos possam fazer ajustes de rumos, retroalimentar seus processos de planejamento e mesmo refletir sobre os problemas que porventura estejam dificultando a melhora na prestação dos serviços ofertados, ou por necessitarem de um novo sistema, ou por falta de experiência da equipe responsável.

Além do exposto, entre os problemas da aplicação dos indicadores estão sua rigidez e forma de elaboração. Como esses indicadores são construídos antes da implementação dos projetos, se não forem adaptados às novas situações, estarão fadados ao esquecimento.

Neste sentido, é imperioso, quando o projeto começa, instituir a equipe de monitoramento para que esta parta para o primeiro passo: analisar a Carta elaborada pela equipe de trabalho, pensando em um sistema de monitoramento criativo e aberto. Um sistema desses pode incluir diferentes instrumentos, como:

- ⇒ Indicadores;
- ⇒ Estudos;
- ⇒ Pesquisas de opinião; e,
- ⇒ Construção de espaços de reflexão conjunta da equipe.

Este último instrumento, por exemplo, contribui para a aprendizagem coletiva e a maximização dos impactos positivos gerados pelos projetos. Buscar acompanhar os indicadores sem pensar neles limita o crescimento da organização. A mudança do foco do monitoramento, incluindo a geração de conhecimento e a formação dos diversos atores envolvidos, altera não só os instrumentos usados como os resultados.



MONITORAMENTO

Esse é o motivo deste Guia, onde o intuito é contribuir com a construção de Cartas de Serviços ao Cidadão que funcionem realmente como um instrumento de inovação, modernização e melhoria da gestão, sugerindo ferramentas, garantindo apenas um mínimo de obrigatoriedade para aqueles aspectos que contribuem para gerar uma homogeneidade na execução do projeto, baseado em um determinado padrão de qualidade esperado para todo o Poder Executivo local. Agora, o desafio de cada organização é aproveitar aquilo que lhe parece adequado e tentar adaptar à sua realidade. Construir um bom sistema de monitoramento depende das condições dadas. Um sistema pode funcionar para um projeto, e não funcionar para outro; assim como um determinado instrumento participativo pode ser útil para um grupo e, para outro, não. Conhecer o que outros fizeram e aprenderam em condições semelhantes leva a alguns esclarecimentos sobre o assunto e evita possíveis erros. Assim, seguimos com alguns conceitos já experimentados em outros projetos de sucesso no Brasil e no mundo.



a) AVALIAÇÃO: o primeiro passo para um monitoramento adequado é a avaliação. De fato, a Organização das Nações Unidas (ONU) entende por monitoramento o contínuo acompanhamento das atividades, por meio de avaliações seriadas, objetivando garantir a execução de acordo com o planejado. Trata-se de um instrumento que deve estar em constante atualização para que contribua com o aprimoramento do projeto. Essas avaliações, além das fontes subjetivas (como as pesquisas qualitativas), não podem prescindir de fontes objetivas (como as pesquisas quantitativas e as informações do

sistema informatizado de ouvidorias) para que contribuam e facilitem o monitoramento devendo, neste sentido, estarem estruturadas e orientadas por formulários previamente construídos, tendo por base os indicadores selecionados.

b) PESQUISAS: Neste trabalho considera-se que o ciclo de utilização de pesquisa no processo de monitoramento parte do princípio que os resultados de pesquisas subsidiam o processo de gestão da organização, não só para o aprimoramento dos serviços prestados, mas, especialmente, para a formulação ou a reformulação de suas políticas públicas. A partir desse processo, os gestores identificam temas e problemas que necessitam do aprimoramento das ações programáticas. Assim, é de suma relevância que os resultados dessas pesquisas,

aliados às análises dos indicadores, sejam reunidos e sistematizados em relatórios sucintos, para posterior divulgação e disseminação, em linguagem clara, de forma a possibilitar o uso para avaliação dos serviços prestados e das políticas existentes e, consequentemente, para a elaboração de novas ações e programas de melhoria da gestão do órgão.



MONITORAMENTO

i) **Visibilidade:** as pesquisas de visibilidade são utilizadas para compreender se a divulgação dos serviços tem ocorrido de forma adequada. Associar pesquisa de campo com diagnóstico organizacional, a partir das características dos serviços apresentados, é instrumento poderoso quando se deseja avaliar a tendência do modelo de gestão e sua efetividade. As perguntas que devem estar presentes referem-se, principalmente,

- ⇒ **ao conhecimento do serviço prestado;**
- ⇒ **as formas de acesso ao serviço;**
- ⇒ **utilização do serviço se houver necessidade;**
- ⇒ **o grau de confiabilidade no serviço prestado;**
- ⇒ **o grau de conhecimento sobre o serviço ofertado; e**
- ⇒ **se recomendaria o serviço, entre outras opções.**

ii) **Satisfação:** as pesquisas de satisfação são aplicadas, normalmente, como forma de subsidiar os gestores no realinhamento de ações nas áreas que, segundo a ótica do cidadão-usuário, aparecem com maiores insatisfações. Pesquisas de opinião pública são ótimos instrumentos disponíveis às organizações como forma de melhor atuar e prestar seu serviço; contudo, na administração pública, como forma de instrumento de apoio à tomada de decisão ainda são pouco utilizadas pela alta administração, diferentemente do que vem sendo feito nas democracias mais consolidadas. ¹¹



Como instrumento de monitoramento da implantação e do acompanhamento das Cartas de Serviços ao Cidadão, a pesquisa de satisfação foi instituída no âmbito do governo federal pelo Decreto 6.932/2009. De fato, em seu art. 12 está disposto o que segue:

“Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços e utilizar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão.”

Destaca, ainda, em seu § 1º, que:

“a pesquisa de satisfação objetiva assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços prestados, possibilitar a identificação de lacunas e deficiências na prestação dos serviços e identificar o nível de satisfação dos usuários com relação aos serviços prestados.”



¹¹ A Comunidade Comum Europeia já está oficialmente utilizando-se desta ferramenta, conforme esclarecido pela Rede Europeia de Administração Pública. (IPSG, 2011)

MONITORAMENTO

Para orientar as organizações na aplicação deste instrumento o governo federal desenvolveu uma ferramenta específica, o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação – IPPS – que é, na verdade, um software que combina, na forma de um questionário de pesquisa de opinião padronizado, elementos das principais metodologias internacionais de medição de satisfação dos usuários (o American Consumer Satisfaction Index da Universidade de Michigan, o SERVQUAL – dos especialistas Zeithaml, Parasuraman e Berry – e o Common Measurement Tool do Centro Canadense de Gestão), devidamente adaptado às necessidades brasileiras (GESPÚBLICA, 2014). Como o instrumento utilizado pelo Governo Federal foi desenvolvido para se adequar a qualquer tipo de organização pública e tem por finalidade identificar o nível de satisfação dos usuários em relação à prestação de um determinado serviço. Os módulos temáticos agrupam informações relativas a:

- ⇒ **padrões de atendimento;**
- ⇒ **avaliação de mudança;**
- ⇒ **horário de funcionamento e localização;**
- ⇒ **formas de acesso;**
- ⇒ **relacionamento (SAC e Ouvidoria);**
- ⇒ **frequência de uso, entre outros,**

c) **PRESENCIAL:** Mesmo em se tratando de um projeto a ser implementado em uma mesma esfera da federação, faz-se necessário uma estratégia de monitoramento presencial para acompanhamento da elaboração, implementação e avaliação da Carta de Serviço ao Cidadão do Distrito Federal, pois a intenção é torná-la um instrumento efetivo de gestão para todo o Poder Executivo local. Desse modo, com o propósito de coletar dados e produzir informações sobre os processos e os estágios de execução da Carta em cada organização, para, em seguida, subsidiar a tomada de decisão tempestiva pela alta administração, optou-se pela estratégia do monitoramento presencial como complemento da estratégia de pesquisa e avaliação.

A estratégia consiste em identificar os processos que facilitam ou impedem a eficácia da execução dos projetos de implementação *in loco*, a fim de potencializar as boas práticas (identificando-as e logo as promovendo ao difundi-las, conforme descrito no subcapítulo 2.3, alínea “c”, item “iv”), bem como desenvolver ações de suporte técnico e capacitação junto às organizações para minimizar os obstáculos e potencializar os aspectos positivos encontrados.

i) **Visitas:** serão várias as formas de acompanhamento presencial, iniciando-se, contudo (apenas para efeito de descrição, pois será possível começar pelos itens seguintes, a depender da realidade de cada organização), pela visita. Para dar maior eficiência ao método, explicitamos, a seguir, quais os aspectos a serem levados em consideração.



MONITORAMENTO

➡ **ANTES DA VISITA:** de maneira a aproveitar ao máximo a visita, o monitor designado da unidade de monitoramento da Ouvidoria-Geral, da Controladoria-Geral do Distrito Federal (método que pode ser replicado pelas organizações que possuem mais de um local de prestação de serviços), deverá construir uma referência prévia acerca da organização e dos serviços que ela presta baseado no conhecimento pormenorizado da Carta de Serviços da organização objeto da visita.

Também é importante conhecer algumas peculiaridades inerentes a cada organização (histórico, estrutura e composição), especialmente diante do contexto do Distrito Federal, onde mudanças institucionais e administrativas costumavam acompanhar as orientações dos novos governos.



➡ **DURANTE A VISITA:** especialmente na primeira visita, o monitor estabelece uma relação de confiança com a equipe gestora da organização. A primeira visita é um momento que poderá definir a forma como o monitoramento será visto e impactar diretamente nas informações que serão repassadas nas visitas posteriores. Nesse sentido, é essencial o posicionamento entre os gestores das pastas que monitoram e são monitoradas para demonstrar o apoio e a prioridade que o governo está dando ao projeto, para, assim, contribuir para a efetividade das ações. A construção de um relacionamento de confiança com a organização pode minimizar a visão equivocada do monitoramento como uma atividade de fiscalização ou auditoria, qual poderia prejudicar e/ou inviabilizar o trabalho de monitoramento.

Uma postura técnica e homogênea também contribui para afastar qualquer impressão de parcialidade política que possa prejudicar a troca de informações e, principalmente, na melhoria da gestão pública na execução dos serviços prestados ao cidadão.

Nas demais visitas, o técnico retoma aspectos discutidos na visita anterior e busca compreender o desenvolvimento das ações desde o último monitoramento presencial. As principais ações e tarefas realizadas durante as visitas de monitoramento são:

⇒ **Reunião Inicial:** encontro técnico com o representante do monitoramento local e responsável pela implantação da Carta de Serviços da organização, o qual deve ter como produto um cronograma de tarefas necessárias tanto para a coleta de dados, quanto para a identificação das possíveis “fontes de informação” para cada dimensão que compõe o conteúdo metodológico do monitoramento (referente a cada compromisso firmado na Carta). Caso se trata de visitas posteriores à primeira, faz-se necessário reunir-se com o gestor e demais atores envolvidos visando discutir os dados identificados na visita anterior, levantar os pontos (positivos e negativos) das ações e dos encaminhamentos dados anteriormente.



MONITORAMENTO

- ⇒ **Visitas In Loco:** trata-se de visitas aos locais onde realmente os serviços são prestados, incluindo os domicílios beneficiados. O monitor explica aos interlocutores os objetivos das visitas in loco (identificar a qualidade do serviço prestado, a receptividade dos beneficiários e as dificuldades na execução dos mesmos). As visitas são muito importantes para a proposição de estratégias de superação dos entraves encontrados.
- ⇒ **Reunião com Atores Relevantes:** o monitor se reúne e entrevista os outros atores envolvidos com diferentes dimensões/aspectos da execução das Cartas de Serviço, como por exemplo, o técnico e atendente administrativo que realiza o serviço prestado e o servidor responsável pela coordenação dos serviços prestados por eles. As reuniões fomentam a troca de informações entre eles com o propósito de pensar em estratégias para superação de entraves no âmbito da implementação da respectiva Carta de Serviços.
- ⇒ **Reunião Final:** encontro com o gestor da Organização para repassar a visita realizada, dar encaminhamentos necessários e levantar possíveis proposições estratégicas para o enfrentamento dos obstáculos que, eventualmente, sejam identificados. Aqui reside o grande potencial do trabalho: propor diretrizes de gestão mais eficazes para as organizações que aderiram ao projeto de implementação da Carta de Serviços.

⇒ **DEPOIS DA VISITA:** após a visita, o monitor consolida as informações das visitas realizadas nos relatórios, conforme orientações descritas abaixo.



⇒ **Relatório Sintético de Visita do Projeto:** consolidação das informações qualitativas e mais relevantes de cada dimensão do conteúdo metodológico do monitoramento;

- **Ajuda Memória da Visita:** relatório sintético das ações realizadas na visita.
- **Relatório da Visita:** relatório utilizado pela equipe de monitoramento da Ouvidoria-Geral, da Controladoria-Geral do Distrito Federal, apresentando informações sobre o contexto anterior em comparação com o encontrado, bem como as medidas futuras que serão adotadas para melhoria da qualidade dos serviços prestados.

ii) **Cidadão Misterioso:** Outra prática muito utilizada nos processos de monitoramento presencial refere-se à figura do cidadão misterioso, mediante a qual um servidor verifica e valora a prestação de um serviço sem demonstrar ou se fazer identificado como tal. Esta técnica deve ser utilizada nos casos em que houver maior grau de manifestações negativas por parte dos cidadãos. Assim, o monitor (agindo como cidadão usuário) ao fazer uso do serviço prestado pela organização deverá observar o grau de cumprimento dos compromissos firmados na Carta, posterior a realização da visita experimental, nunca permitindo que assim seja identificado. Para isso, faz-se necessário que o monitor leve em consideração alguns aspectos:



MONITORAMENTO

- ➡ **ANTES DA VISITA:** o monitor deve ter amplo conhecimento da Carta de Serviços da organização objeto da visita e deve ser da equipe de monitoramento, ou por ela treinado, de forma a garantir a completa imparcialidade por parte dos prestadores dos serviços a serem avaliados.
- ➡ **DURANTE A VISITA:** é imprescindível que o monitor não se identifique ou permita que infiram não ser ele realmente um cidadão que busca os serviços oferecidos na Carta da organização.
- ➡ **DEPOIS DA VISITA:** realizar um relatório interno qualitativo que irá somar aos relatórios oficiais elaborados pela equipe de monitoramento, de preferência com algum comprovante que indique os procedimentos que devem ser melhorados, desde que este tenha sido conseguido sem nenhum tipo de procedimento que tenha comprometido este método de avaliação.



d) **CONTROLE SOCIAL:** A participação social é parte integrante do processo de monitoramento, função essencial ao governo que se pretende democrático e imperioso no processo de melhoria da gestão pública. Qualquer forma de controle social contribui para o processo de monitoramento e será aproveitado no projeto de implementação das Cartas de Serviços ao Cidadão do Distrito Federal.

A Constituição Federal dispõe sobre outras ferramentas que podem ser utilizadas como instrumento de controle social. De fato, O artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988 assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o “direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. Este ponto incluído em nossa Carta Magna é, na verdade, um importante instrumento de participação política e fiscalização da gestão pública, encaminhado à autoridade competente para responder à demanda, pois o cidadão poderá utilizar-se desse direito para obter, independente de assistência jurídica, as informações sobre qualquer questão pública não sigilosa, como, por exemplo, sobre determinado aspecto da prestação de um serviço público de seu interesse.

Da mesma maneira, encontra-se disposto no artigo 74, §2º, da Carta da República que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Aqui, o cidadão acionará um órgão competente, o Tribunal de Contas da União, para apreciar e julgar administrativamente irregularidades praticadas pelo agente público na utilização de recursos federais. Apesar de não estar previsto neste dispositivo, a Controladoria-Geral da União também recebe denúncias sobre irregularidade ou ação de mau uso do dinheiro público (recursos públicos federais). Este mesmo artigo foi absorvido pela Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) em seu art. 80, §3º com idêntica redação.



MONITORAMENTO



Assim, todo o cidadão do Distrito Federal poderá acionar o Tribunal de Contas do Distrito Federal quando identificar irregularidades praticadas pelo agente público na utilização de recursos distritais, como por exemplo, na prestação de um serviço público realizado com recursos federais (acionando o TCU) ou locais (acionando ao TCDF).

Outra forma de exercício do controle social prevista na legislação brasileira tanto em âmbito fe-

deral, quanto local são os conselhos de políticas públicas. Os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem podendo ser eles:

- i) **fiscalizadores**, referindo-se ao acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes;
- ii) **mobilizadores**, com a função de estimular a participação popular na gestão pública e contribuir para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas;
- iii) **deliberativos**, referindo-se à sua prerrogativa de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência; e, por fim, os
- iv) **consultivos**, relacionando-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhe são correlatos.

Diante do exposto, com o intuito de dar ao cidadão, como membro ou como acompanhante dos trabalhos, a possibilidade de exercer o controle social na implementação das Cartas de Serviços ao Cidadão do Distrito Federal entendemos dever propiciar esse controle tanto de forma isolada, mas também pela atuação dos Conselhos, verificando a execução dos serviços prestados. Sugere-se, portanto, a criação do Conselho de Acompanhamento das Cartas de Serviço ao Cidadão do Distrito Federal.



GLOSSÁRIO



ALTA ADMINISTRAÇÃO: pessoa ou grupo de pessoas que tem a competência de decidir sobre a elaboração da Carta de Serviços e aprovação da mesma.

ATRIBUTO: característica qualitativa do serviço (Ex.: rapidez, tempestividade, entre outros).

CARTA DE SERVIÇOS: documento escrito por meio do qual as organizações informam publicamente aos usuários sobre os serviços que gerem, os compromissos de qualidade na prestação desses serviços e os direitos e obrigações a eles relacionados.

CIDADÃO: foco da prestação de qualquer serviço público.

COMPROMISSO: obrigação assumida por uma organização na prestação de um serviço.

EQUIPE DE TRABALHO: equipe responsável pela elaboração da Carta de Serviços, composta conforme disposto no subcapítulo 2.1, alínea “a”, item “ii”.

EXPECTATIVAS: qualidade do serviço esperada pelo cidadão de acordo com suas necessidades, experiências prévias e desejos.

INDICADOR: dados ou conjunto de dados que ajudam a medir objetivamente a evolução de um processo ou de uma atividade.

MEDIDA DE COMPENSAÇÃO: ação planejada pela organização como forma de mitigar ou compensar o descumprimento de um compromisso, mediante contraprestação de algum outro serviço que atenda a necessidade do cidadão que buscou o serviço prometido e atendeu aos requisitos apresentados.

MEDIDA PALIATIVA: ação planejada pela organização para desculpar-se e reparar o não cumprimento de um compromisso, por situação temporária justificada expressamente, ou, se permanente, com identificação do serviço que substitua o anterior.

OBJETIVO: finalidade última a ser perseguida pela organização na prestação dos serviços prestados no âmbito de sua competência.

ORGANIZAÇÃO: órgão ou entidade prestadora dos serviços objeto da Carta

REQUISITO: documentação ou condição para poder acessar ao serviço pretendido (Ex. identidade entre outros)

SATISFAÇÃO: percepção do cidadão sobre o grau de cumprimento dos compromissos acordados.

SERVIÇO: atividade dirigida ao cidadão prestada pela organização.

USUÁRIO: organização ou pessoa a quem se presta ou se prestou o serviço.



REFERÊNCIAS

Norma Española UNE 93.200. *Cartas de Servicios Requisitos*. Asociación Española de Normalización y Certificación, 2008.

La Administración al servicio del ciudadano - Cartas de Servicios, Mallorca: AENOR, 2013.

Elaboración y Gestión de Una Carta de Servicios en la Administración Local. Federación Española de Municipios y Provincias & Grupo Galgano. Madrid, 2011

IPSG. *European Public Administration Network – EUPAN: Measure to Improve. Improving public sector performance by using citizen - user satisfaction information*, Maastricht, Netherlands, 2011.

_____. *Seven Steps to a Citizen Charter with Service Standards: Implementation Plan for Governmental Organizations*; Practitioners handbook, 2008.

Programa GESPÚBLICA - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico; Brasília; MP, SEGEP, 2014.

Ferrer, Dra. Florência. Políticas e modelos de atendimento ao cidadão no Brasil. São Paulo, 2012.

VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo James. Administração Pública voltada para o Cidadão: Quadro Teórico-Conceitual. In: Revista do Serviço Público, Brasília, ano 51, nº 03, Julho / Setembro, 2000, 41-73.

TCU. Relatório de Auditoria. TC 011.303/2014-0 e ACÓRDÃO Nº 41/2015 – TCU – Plenário. Brasília, DF.



3.1. Legislação Nacional

- Constituição Federal
- Decreto nº 6.932/2009



3.2 Legislação Distrital

- Lei Orgânica do Distrito Federal
- Decreto de 25 de março de 2015 que institui a Carta de Serviços ao cidadão do Distrito Federal.



www.ouvidoria.df.gov.br
Central 162

Ouvidoria-Geral
Controladoria-Geral do DF



Governo do Distrito Federal