

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

**A GESTÃO PÚBLICA E O
RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO:**
um estudo sob a ótica da teoria *New Public Service*

Alana Bauer Lacerda

Porto Alegre
2017

**A GESTÃO PÚBLICA E O
RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO:**
um estudo sob a ótica da teoria *New Public Service*

Trabalho Final de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientação: Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

Porto Alegre

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

A banca examinadora, abaixo assinada, aprova o Trabalho Final de Mestrado Profissional intitulado **A gestão pública e o relacionamento com o cidadão: um estudo sob a ótica da teoria *New Public Service***, elaborado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Prof. Dr. Fernando Dias Lopes - Orientador

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco - UFRGS

Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue - TCE

Porto Alegre, 30 de novembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, instituição na qual, com orgulho, construí minha trajetória acadêmica.

À minha família, fundamental em cada uma de minhas conquistas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Dias Lopes, pela parceria e paciência com que conduziu este trabalho.

Ao Prof. Dr. Luiz Antônio Slongo, coordenador do programa de Mestrado Profissional, por sua dedicação e generosidade.

Aos diretores do Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul, especialmente ao Diretor-Geral, Ildo Mário Szinvelski, pelo incentivo e disponibilidade.

Aos colegas de trabalho, pelos anos de amizade e por cobrirem minha ausência sempre que se fez necessário.

Aos colegas de mestrado, que em muito contribuíram para que esta fosse uma bela jornada de companheirismo, trocas e aprendizado.

There's no higher calling in terms of a career than public service, which is a chance to make a difference in people's lives and improve the world.

Jacob Lew

RESUMO

Este trabalho busca compreender como elementos das diferentes abordagens de administração pública (Administração Pública Burocrática, Nova Administração Pública e Novo Serviço Público) encontrados no Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul – Detran/RS interferem no relacionamento da Autarquia com o cidadão. Para atingir os objetivos propostos, a base teórica da pesquisa constitui-se, além do estudo das supracitadas teorias da administração pública, do conceito de valor público e de um panorama sobre o relacionamento com o cidadão por parte das instituições públicas. Uma análise documental foi realizada, seguida de entrevistas semiestruturadas com o corpo diretivo da instituição, com servidores que atuam no atendimento ao público e com os cidadãos. Os dados coletados foram estudados a partir da técnica de análise de conteúdo. Buscou-se identificar elementos que evidenciem o papel do Detran/RS na sociedade na visão das unidades de análise, o modelo de gestão predominante, a percepção sobre valor público e as dificuldades e perspectivas sobre o relacionamento da instituição com os cidadãos por ela atendidos. Os resultados indicaram a predominância dos modelos da Administração Pública Burocrática e da Nova Administração Pública, que coexistem com vários dos seus elementos na instituição analisada. A identificação de uma escassa visão sobre um modelo de administração participativo, como o proposto pelo Novo Serviço Público, somada a elementos burocráticos, como a necessidade de extensa documentação, e a elementos gerenciais, como a terceirização de serviços essenciais, permitem a conclusão de que contribuem para um ambiente hostil para o cidadão que, além de ter de enfrentar dificuldades para o cumprimento de serviços solicitados, mantém-se distante da esfera pública.

Palavras-chave: administração pública. Novo Serviço Público. Valor Público. Relacionamento com o cidadão. Detran/RS.

ABSTRACT

This thesis seeks to understand how elements of the different approaches of public administration (Bureaucratic Public Administration, New Public Management and New Public Service) found in the Department of Transit of Rio Grande do Sul - Detran/RS interferes in its relationship with the citizen. In order to reach the proposed objectives, the theoretical basis of the research constitutes, besides the study of the above-mentioned theories of the public administration, the concept of public value and a panorama on the relationship with the citizen by the public institutions. A documental analysis was carried out, followed by semi-structured interviews with the institution's governing body, with public servants whose work is respond to the citizens and with the citizens themselves. The data collected were studied using the content analysis technique. It sought to identify elements that demonstrate the role of Detran/RS in society in the view of the units of analysis, the predominant management model, the perception about public value and the difficulties and perspectives on the relationship of the institution with the citizens it serves. The results indicated the predominance of the models of the Bureaucratic Public Administration and New Public Administration, which coexist with several of its elements in the analyzed institution. The identification of a scarce vision of a participative management model, such as that proposed by the New Public Service, added to bureaucratic elements, such as the need for extensive documentation, and management elements, such as the outsourcing of essential services, allow the conclusion that they contribute to a hostile environment for the citizen who, in addition to facing difficulties in fulfilling the requested services, remains far from the public sphere.

Keywords: public administration. New Public Service. Public Value. Citizen relationship. Detran/RS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: o triângulo estratégico	31
Figura 2: Organograma do Detran/RS	55
Figura 3: Pontos de contato do cidadão com o Detran/RS	56
Figura 4: Principais eixos para a promoção de melhorias no relacionamento com o cidadão	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparando perspectivas: Administração Pública Burocrática, Nova Administração Pública e Novo Serviço Público	24
Quadro 2: Comparando o relacionamento com o cidadão das teorias de administração pública estudadas	27
Quadro 3: Resumo dos elementos das teorias da administração pública estudadas encontrados na instituição pesquisada	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre o papel do Detran/RS na Sociedade	59
Tabela 2: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre aspectos das diferentes abordagens da Administração Pública presentes na instituição	62
Tabela 3: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre a percepção de valor público	71
Tabela 4: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre as dificuldades no relacionamento com o cidadão	77
Tabela 5: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre as perspectivas do relacionamento com o cidadão	90

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	13
1.2 OBJETIVOS	15
1.2.1 GERAL	15
1.2.2 ESPECÍFICOS	16
1.3 JUSTIFICATIVA	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
2.1 TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.1.1 Administração Pública Burocrática	19
2.1.2 Nova Gestão Pública	20
2.1.3 Novo Serviço Público	22
2.1.4 O cenário brasileiro e o hibridismo da administração pública	27
2.2 VALOR PÚBLICO	29
2.2.1 Mark Moore, Criando Valor Público	29
2.2.2 Barry Bozeman e os valores públicos	32
2.2.3 Conclusões sobre as duas teorias	33
2.3 RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO	34
2.3.1 Cliente ou cidadão?	34
2.3.2 Dimensões do relacionamento com o cidadão no Novo Serviço Público	37
2.3.2.1 Transparência	37
2.3.2.2 Participação e colaboração	38
2.3.3.3 A estratégia de relacionamento: canais, ferramentas e o papel do administrador	39
2.3.3.4 Ouvidorias Públicas	42
3 MÉTODO	43
3.1 TIPO DE PESQUISA	43
3.2 ESTUDO DE CASO	43
3.2.1 Análise documental	44

3.2.2 Entrevista em profundidade	47
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	51
4.1 A UNIDADE CASO: O DETRAN/RS	51
4.1.1 O que é uma Autarquia?	51
4.1.2 Histórico e atribuições	52
4.1.3 Relacionamento com o cidadão	55
4.1.3.1 O relacionamento do Detran/RS com o cidadão: dados e fatos	57
4.1.3.2 Comissão de Atendimento ao Público	58
4.2 O PAPEL DO DETRAN/RS NA SOCIEDADE	59
4.3 OS ELEMENTOS DAS DIFERENTES ABORDAGENS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IDENTIFICADOS NO DETRAN/RS	62
4.4 DIFERENTES PERCEPÇÕES SOBRE VALOR PÚBLICO	71
4.5 O RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO: DIFICULDADES E PERSPECTIVAS	76
4.5.1 Canais não unificados, processos não padronizados	77
4.5.2 A falta de integração entre os setores e seu reflexo nas informações prestadas ao cidadão	81
4.5.3 A terceirização e os entraves a um serviço de qualidade	84
4.5.4 Um Detran, diversos papéis atribuídos	87
4.5.5 Dificuldades na estrutura física	88
4.5.6 Perspectivas sobre o relacionamento com o cidadão	90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS	103
ANEXOS – ROTEIROS SEMIESTRUTURADOS PARA AS ESTREVISTAS ...	111

1 INTRODUÇÃO

Quantas vezes, enquanto cidadão, você percebeu um atendimento eficiente por parte das instituições públicas? Quantas vezes você encontrou as respostas para indagações simples sobre suas obrigações na esfera pública? Quantas vezes você se sentiu incentivado a contatar um órgão público e enviar suas ideias ou necessidades? Se a resposta foi poucas - ou nenhuma - você faz parte da justificativa deste trabalho.

A última década mostrou um grande amadurecimento de governos de vários países em assuntos relacionados ao seu relacionamento com os cidadãos. A pesquisa acadêmica trata de tópicos como transparência, participação, colaboração, dados abertos e o uso das tecnologias de informação e comunicação na tentativa de trazer o cidadão - até então visto pela administração pública com atributos ou de uma peça dos processos burocráticos ou de um cliente - para o centro de sua estratégia. Em outras palavras, podemos hoje verificar uma forte tendência em termos de discurso de ouvir o que o cidadão tem a dizer e, a partir dele, repensar estratégias, processos e políticas públicas.

O relacionamento com o cidadão perpassa, portanto, invariavelmente, pela concepção de administração pública de uma organização. No cenário brasileiro, ao passo que novas tecnologias são compulsoriamente implantadas, aproximando o cidadão das instituições, vê-se uma administração pública ainda incerta sobre seu perfil. Ora o foco da gestão paira sobre os processos burocráticos, ora sobre processos gerenciais e, aos poucos, observa-se traços da cultura institucional centrada no cidadão.

Dado o cenário acima, neste trabalho busca-se investigar o quanto o modelo de administração pública adotado em uma instituição afeta o seu relacionamento com o cidadão. Nessa perspectiva, pretende-se aprofundar os conhecimentos sobre a abordagem do Novo Serviço Público e suas antecessoras, sobre valor público, sobre relacionamento com o cidadão e verificar suas aplicabilidades na instituição objeto deste estudo, o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul - DETRAN/RS.

Ao longo dos seus quase vinte anos de existência, o DETRAN/RS vem mantendo contato com os cidadãos através de múltiplos canais e empresas

credenciadas, em serviços que abrangem desde a habilitação de condutores ao gerenciamento da documentação de veículos automotores. Assim como comumente se observa em outros órgãos de governo, os retornos advindos da sociedade atendida pelo órgão costumam ser negativos, e normalmente recaem sobre os processos altamente burocráticos, as respostas imprecisas e o tratamento inadequado. A partir de 2011, a Autarquia abriu-se às redes sociais, gerenciadas pela Assessoria de Comunicação Social, departamento através do qual foi possível estabelecer um diálogo direto com os cidadãos e passar a ouvi-los sem a interferência de outros canais. Em 2015, uma iniciativa da Direção do órgão culminou na criação de uma comissão que aprimorasse o relacionamento do órgão com o público.

A concepção de administração pública adotada pelos gestores do DETRAN/RS ao longo do tempo pode ser um fator de influência ao quadro acima descrito, ao passo que delimita o ponto focal da instituição e como serão desenvolvidos seus processos. Ela será averiguada no trabalho proposto.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, a saber: o capítulo 1 traz a delimitação do tema e definição do problema de pesquisa, além da justificativa para este trabalho e os objetivos geral e específicos; o capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica, permeando as teorias da Administração Pública, valor público e relacionamento com o cidadão; o capítulo 3 apresenta o método proposto para o desenvolvimento desta pesquisa e, por fim, o capítulo 4 mostra a análise dos dados e avaliação dos resultados.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Dominante nas décadas de oitenta e noventa, a abordagem para administração pública chamada "New Public Management" (Nova Gestão Pública) surgiu em um ambiente de preocupação com falhas de governo e propunha métodos de mercado para entregar serviços públicos mais eficientes para destinatários vistos como "clientes", não como "cidadãos" (BRYSON et al., 2014). Para Denhardt e Denhardt (2000), a Nova Gestão Pública defende uma visão de gestores públicos como empresários de governo, emulando não só as práticas mas também os valores dos negócios.

Apesar das suas importantes contribuições em se contrapor às antigas práticas em administração pública, a Nova Gestão Pública deixa passar importantes conceitos hoje emergentes com a abordagem chamada "New Public Service" (Novo Serviço Público) (DENHARDT; DENHARDT, 2000). Para os autores, o governo é uma instituição pertencente aos cidadãos, e cabe à administração pública focar em servi-los e empoderá-los enquanto gerencia e implementa políticas públicas. O Novo Serviço Público não se contrapõe à abordagem antecessora, mas apra importantes arestas que a adequam à contemporaneidade.

Nesse sentido, na última década, agências públicas de todo o mundo vêm mostrando maior atividade quanto a tópicos que tratam de serviços ao cidadão, tais como governo aberto, governo eletrônico e transparência e do próprio relacionamento com o cidadão, por meio do qual é possível ouvi-lo e compreender melhor sua avaliação sobre as políticas implementadas. A origem dessa tendência decorre, especialmente, da Open Government Initiative, um esforço da administração do presidente dos Estados Unidos Barack Obama com a finalidade de aumentar a participação, a colaboração e a transparência por meio de novas tecnologias (The White House, 2009).

A disposição das instituições públicas em relacionar-se com seus *stakeholders* através de novos canais, ou mesmo de formas diferentes em canais já utilizados, cria um cenário favorável a um maior engajamento dos cidadãos, bem como ao alcance de uma audiência antes não envolvida com assuntos inerentes à gestão pública (Bertot et al., 2010). A maior participação também resulta em avanços no que tange à transparência, em menores índices de corrupção, em melhorias na imagem da instituição e, principalmente, em uma maior percepção de valor público.

O conceito de valor público, apesar de ainda não ter sido absolutamente definido na literatura, compreende nuances que vão de características mensuráveis, como eficiência e efetividade, que correspondem a performance, a valores percebidos, como equidade, honestidade e justiça, que dizem respeito à democracia. Abordagens sobre valor público que serão destacadas neste trabalho provêm dos autores Bozeman (2007) e Moore (1995). Ambos localizam o valor no interesse dos cidadãos. Mintrom e Luetjens (2015) desenvolvem essa definição, enfatizando que diferentes *stakeholders* mantêm diferentes percepções do que representa valor em determinado contexto, e que os gestores públicos devem

desenvolver processos apropriados com a finalidade de aumentar o valor público, tanto através de serviços quanto de suas interações com as partes interessadas.

O tema que propõe este projeto de pesquisa, exposto de modo abrangente, portanto, será o relacionamento entre o cidadão e as instituições públicas, tendo-se como pano de fundo a abordagem de administração pública ora adotada.

Propõe-se como objeto desta pesquisa o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul - DETRAN/RS, Autarquia na qual a autora desenvolve seu trabalho como servidora na Assessoria de Comunicação Social.

O assunto "relacionamento com o cidadão" é bastante recente na Autarquia, apesar dos constantes *feedbacks* negativos recebidos ao longo do tempo. No ano de 2015, em busca de soluções integradoras dos pontos de contato da Autarquia com o público e a padronização dos fluxos de informação entre as equipes criou-se a Portaria DETRAN nº 358/2015, que estabeleceu uma comissão especial para tratar do assunto, da qual a autora deste trabalho era membro. Seu objetivo era diagnosticar, elaborar projetos e propostas de soluções atinentes ao aprimoramento do relacionamento da Autarquia com o público, bem como dos canais de comunicação do Detran/RS.

No entanto, como mencionado no capítulo anterior, entende-se que o relacionamento com o cidadão perpassa, antes de mais nada, sobre o conceito de administração pública que rege uma instituição como um todo e irá definir se seu foco é realmente centrado no cidadão. Sendo assim, feita a abordagem inicial ao assunto que se pretende trabalhar, definiu-se o seguinte problema de pesquisa: **como elementos das diferentes abordagens de administração pública encontrados no DETRAN/RS interferem no seu relacionamento com o cidadão?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

- Analisar os elementos das diferentes abordagens de gestão pública encontrados no DETRAN/RS e como eles influenciam o seu relacionamento como o cidadão.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar a concepção predominante de gestão pública percebida pelos gestores do DETRAN/RS.
- Identificar os valores percebidos pelos cidadãos que se relacionam com o DETRAN/RS por meio de seus diversos canais.
- Identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos cidadãos que precisam relacionar-se com a Autarquia.
- Analisar as principais dificuldades dos servidores que trabalham diretamente com o atendimento ao cidadão.
- Descrever processos de relacionamento com o cidadão que podem ser readequados com a finalidade de proporcionar valor público.

1.3 JUSTIFICATIVA

Qual é a identidade do serviço público de hoje? Para onde ele caminha? Quais são seus valores e dificuldades? E, mais do que isso, a quem ele enxerga que deve servir e como deve ser esse serviço, e isso é o suficiente?

Essas são questões centrais que motivaram o desenvolvimento deste trabalho. A fase de consolidação das tecnologias de comunicação e informação em que a sociedade se encontra trouxe consigo, invariavelmente, a necessidade de transformação do Estado em seus papéis, processos e formas de operar. O imediatismo, as tarefas múltiplas realizadas ao mesmo tempo e a facilidade de comunicação transfiguraram a lógica de uso dos serviços. Em outras palavras, muito do que se tem hoje em processos, no mesmo modelo de décadas atrás, não necessariamente faz sentido para o público, mesmo que sua transposição para o meio eletrônico tenha ocorrido.

Este trabalho surge em uma época em que o cidadão facilmente tem acesso a dados e a formas de se comunicar com as instituições. Através dos meios eletrônicos, ele pode esclarecer dúvidas, cobrar por atendimento de qualidade, investigar dados. Ele pode. Mas estarão, por outro lado, as instituições atuando de forma efetiva e direcionada no que diz respeito a permitir que essa oportunidade de comunicação seja exercida pelo cidadão? Como ocorre o gerenciamento de seu

relacionamento com o cidadão e, em uma esfera mais profunda, dos dados abertos e transparência?

Nesse cenário, a abordagem - ou abordagens - de gestão pública adotada por uma instituição deve ser examinada. O modelo de gestão tem influência direta na definição de como um órgão público se vê e gostaria de ser visto e em suas prioridades, sendo, por consequência, responsável por guiar suas práticas e processos. Esse é o elemento central que justifica este trabalho: identificar os vários aspectos de abordagens da administração pública em uma instituição e compreender como influenciam em seu relacionamento com o cidadão pode trazer indícios valiosos para a melhoria dos serviços e sua adequação àquilo que a sociedade espera e necessita.

Essa compreensão pode, por conseguinte, atuar como fator positivo na satisfação do cidadão com a instituição com a qual se relaciona, proporcionando melhorias em sua imagem, além de atuar em prol do desenvolvimento de políticas públicas efetivas e de processos simplificados e eficientes.

Por isso mesmo, essa pesquisa propõe-se a aprofundar-se teoricamente tanto no conceito de "valor público" quanto na abordagem emergente de gestão pública chamada "Novo Serviço Público", ambos recentemente bastante utilizados na produção científica sobre administração pública de outros países, mas que deixam lacunas que dificultam sua definição completa, ainda mais quando se trata do cenário do serviço público brasileiro. Em linhas gerais, ambos os conceitos propõem-se a buscar a eficiência do serviço público não por meio de processos, mas mantendo seu foco no cidadão.

A partir do melhor entendimento dos conceitos acima expostos e do estudo mais aprofundado da concepção de gestão pública adotada pela instituição estudada - o DETRAN/RS - será possível analisarem-se as relações entre a sua forma de administrar e a forma com que a instituição convive com os cidadãos. Acredita-se que aí esteja a principal contribuição deste trabalho para a pesquisa acadêmica.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico a seguir apresentará, em linhas gerais, as características das principais teorias da administração pública, culminando na teoria do Novo Serviço Público, desenvolvida por Denhardt e Denhardt (2000). Em seguida, serão analisadas abordagens de diferentes autores em busca do entendimento do conceito de valor público. Serão ainda estudadas perspectivas sobre o relacionamento com o cidadão por parte das instituições públicas.

2.1 TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para avançar nas teorias da administração pública, é necessário, antes de tudo, defini-la. Em sentido amplo, Di Pietro (2010, p.50) conceitua a administração pública como aquela que compõe-se tanto de órgãos governamentais, que irão traçar planos de ação e liderar, como também de órgãos administrativos, que irão executar esses planos. A autora complementa essa definição com a função política, também compreendida pela administração pública, pois é ela que irá delimitar as linhas-guia de governo.

Ainda sobre sua dimensão conceitual, Bergue (2014, p.17) destaca que a administração pública "é constituída de uma dimensão técnica, instrumental, utilitarista, e outra política, envolvendo o poder e os interesses em conflito, de fundo essencialmente substantivo que se integram e conformam-se mutuamente".

Dado o conceito acima, este estudo irá discorrer sobre os principais aspectos de três teorias da administração pública, quais sejam: a Administração Pública Burocrática, a Nova Administração Pública e o Novo Serviço Público. Apesar de as três teorias representarem momentos históricos distintos e marcantes características próprias, é importante frisar que uma abordagem não exclui a outra: aspectos delas normalmente coexistem dentro de governos e programas específicos (BRAINARD; McNUTT, 2010).

É oportuno frisar que o objetivo deste capítulo é descrever as abordagens de administração pública distinguindo-as, ressaltando suas principais características, situando-as temporalmente e apresentando o contexto sob o qual tornaram-se a abordagem vigente em seu período, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas de servir de embasamento para o atingimento dos objetivos desta pesquisa.

2.1.1 Administração Pública Burocrática

A Administração Pública Burocrática, modelo organizacional burocrático weberiano, disseminou-se em meados do século XX em meio a um contexto formado por um particular conjunto de situações. "Esses incluíam os desafios da industrialização, urbanização, a ascensão da corporação moderna, fé na ciência, crença no progresso e preocupação com fracassos no mercado" (BRYSON et al., 2014, tradução do autor).¹ De acordo com Secchi (2009), o modelo também é conhecido como *Progressive Public Administration*, "referindo-se ao modelo que inspirou as reformas introduzidas nas administrações públicas dos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX, durante a chamada *progressive era*". Ainda segundo o autor (p.351), no modelo burocrático de Weber, o poder origina-se das diretrizes e normas, das instituições formais, e não do carisma ou da tradição. "A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo".

Segundo Denhardt e Denhardt (2000), a Administração Pública Burocrática é caracterizada na literatura por ignorar cidadãos, evitar a inovação e servir aos seus próprios interesses. Ainda segundo os autores, nesse modelo de administração pública, os cidadãos eram vistos como eleitores, e a visão de interesse público era definida politicamente e expressa em lei.

Denhardt e Denhardt (2007) também discorrem sobre o incerto papel exercido pelos administradores na Administração Pública Burocrática devido à dicotomia entre política e administração. Essa abordagem previa uma marcante relação dos administradores com o processo político, o que colocava em dúvida a noção democrática desse tipo de gestão, pois as principais escolhas eram feitas internamente pelos políticos eleitos e não necessariamente refletiriam o interesse público.

Brainard e McNutt (2010) caracterizam o relacionamento das instituições sob a Administração Pública Burocrática com o cidadão como informacional e autoritário, o que, para Denhardt e Denhardt (2007), significa o mais baixo dos níveis de

¹ "These included the challenges of industrialization, urbanization, the rise of the modern corporation, faith in science, belief in progress, and concern over major market failures".

engajamento da população, sendo uma via de mão única em que o governo produz e divulga a informação, sem esperar por respostas.

Bresser-Pereira (1996, p.5) critica a Administração Pública Burocrática. Apesar de o modelo representar um relevante avanço se comparado ao que se observava anteriormente, a administração patrimonialista, segundo o autor "a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos". Para o autor, o modelo burocrático deixou de ser adequado no momento em que ocorreu a expansão do Estado no século XX, e este passou a assumir maiores papéis sociais e econômicos. Ainda de acordo com o autor, no Brasil, a abordagem disseminou-se a partir de 1936, com a reforma administrativa colocada em prática por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes.

2.1.2 Nova Gestão Pública

A abordagem da administração pública tradicional foi sobreposta pela chamada Nova Gestão Pública apenas na década de oitenta. "Nos Estados Unidos, a mudança foi marcada pelo livro *Reinventing Government*, de Osborne e Gaebler (1992) e pela *National Performance Review* (Gore, 1993) da administração de Bill Clinton" (BRYSON et al., 2014, tradução do autor).² Fundamentada na teoria econômica, a abordagem busca um governo orientado ao mercado, com espírito empreendedor e tamanho reduzido. Para a Nova Gestão Pública, os cidadãos são vistos como clientes, e os gestores devem ser altamente voltados à eficiência, eficácia e performance.

No Brasil, a abordagem teve sua implantação ligada à Reforma Gerencial do Estado, cujo início remonta a década de 1990. Segundo Paula (2007), a Nova Gestão Pública tornou-se predominante por meio de sua promessa de eficiência, fundada "na absorção do modelo organizacional e nas formas de gestão apregoadas pelo gerencialismo". A autora complementa afirmando que o cenário do surgimento das práticas da Nova Administração Pública no Brasil como modelo adequado de gerenciamento de Estado se deu "tanto por sua adequação ao diagnóstico da crise

² "In the United States, the change was marked by Osborne and Gaebler's best-selling book *Reinventing Government* (1992) and the Bill Clinton administration's *National Performance Review* (Gore 1993)".

do Estado realizado pela aliança social-liberal, quanto pela sua suposta ruptura com o modelo burocrático de administração" (2007, p. 125).

Nesse sentido, Motta (2013) completa que, como ideologia, a Nova Gestão Pública resgatou valores do liberalismo, tais como a redução do Estado e a inclusão de mecanismos do mercado no governo.

Uma das principais diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Nova Gestão Pública reside no fato de que a primeira mantém seu foco sobre o controle do processo de tomada de decisões, enquanto a segunda, ao emular o gerenciamento de uma organização privada, debruça-se sobre o controle dos resultados (MAZZA, 2011).

Paula (2007, p.81) critica o caráter centralizador da Nova Gestão Pública, afirmando que "os dilemas da dinâmica política continuam intocados, pois o gerencialismo não se volta para questões que envolvem a complexidade da gestão, como, por exemplo, a integração entre aspectos técnicos e políticos".

Abrucio (1997) pondera as características mais comumente atribuídas à Nova Gestão Pública, afirmando que a abordagem sofreu transformações através do tempo, passando de um modelo gerencial puro a um mais orientado ao serviço público. O primeiro trazia consigo a busca pela eficiência, com instrumentos de avaliação de desempenho, a descentralização administrativa e a preocupação com a redução de custos. Segundo o autor, o conceito de eficiência restringia-se à área econômica, sendo que à efetividade dos serviços públicos não era dada a devida importância. Essa incorporação da perspectiva qualitativa levou o gerencialismo a um segundo momento, com maior flexibilidade de gestão e a prioridade às demandas do cidadão, visto pelo modelo de gestão como consumidor.

Nessa abordagem de gestão pública, Brainard e McNutt (2010) enfatizam justamente o aspecto transacional da relação com os cidadãos, isto é, uma via de mão dupla através da qual o governo pode receber respostas e contribuições dos cidadãos sobre aspectos previamente definidos e que sejam necessários ao seu gerenciamento (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

2.1.3 Novo Serviço Público

Assim como a administração pública tradicional, a Nova Gestão Pública surgiu sob um conjunto de situações e desafios que permitiu sua emergência. Muitos desses desafios permaneceram mas, mais recentemente, novos surgiram e passaram a demandar dos governantes não apenas gerenciar, mas reconhecer o papel do governo na garantia de valores públicos e de cidadania e na promoção de um governo democrático e participativo (BRYSON et al., 2014, p.445). King e Stivers (1998) salientam que no fim do século XX, "em geral, nem os cidadãos nem os administradores estavam felizes com seus papéis e relacionamento" (p. 49, tradução do autor)³.

Os autores afirmam ainda que os gestores devem ver os cidadãos como tal ao invés de como eleitores ou clientes; eles devem confiar em uma política de colaboração, compartilhando sua autoridade, reduzindo o controle e buscando uma maior capacidade de resposta ao cidadão. Nessa perspectiva, Denhardt e Denhardt (2000) afirmam que, recentemente, houve um renascimento das questões sobre o senso de comunidade nos Estados Unidos, que refletiram a nova visão sobre o papel do governo, que é justamente dar suporte às comunidades. Para tanto, os autores afirmam que "em parte, este esforço depende da construção de um conjunto saudável e ativo de 'instituições mediadoras' que, simultaneamente, foquem nos desejos e interesses dos cidadãos e forneçam experiências que irão prepará-los para atuar no sistema político" (p. 552, tradução do autor)⁴.

Abordando outro aspecto, Paula (2007) enfatiza que a abordagem da Nova Gestão Pública traz como uma de suas principais limitações a tentativa de aplicação de técnicas e práticas do setor privado no setor público, sendo que ambos os setores apresentam evidentes diferenças estruturais. Para a autora, a lógica gerencialista da Nova Gestão Pública e o interesse público apresentam inúmeras incompatibilidades. Lopes (2014) também critica a transposição das ferramentas do setor privado ao setor público, salientando que, ainda que possam resultar em "maior eficiência operacional podem também produzir como resultado uma

³ "In general, neither citizens nor administrators are happy with their roles and relationships in the late 20th century".

⁴ "In part, this effort depends on building a healthy and active set of "mediating institutions" that simultaneously give focus to the desires and interests of citizens and provide experiences that will better prepare those citizens for action in the larger political system".

dependência cada vez maior da lógica de mercado e a deterioração de práticas democráticas de administração".

Motta (2013) complementa a ideia de dificuldade de equiparação entre o público e o privado:

Por serem sacudidas, todos os dias, por pressões de mercado e revoluções tecnológicas, as empresas privadas, para sobreviver, dependem da capacidade de agir com rapidez e introduzir o inusitado. A área pública, por sua vez, está sujeita a normas fixadas em leis e decretos, não fácil ou imediatamente alteradas: dependem de novos consensos políticos para introduzir novidades. A Administração Pública carrega dificuldades para resolver com rapidez problemas da comunidade: inserir a eficiência privada com a possibilidade de êxito imediato resultou, em grande parte, em mera ilusão. (MOTTA, 2013, p. 85)

Uma outra questão trazida por Denhardt e Denhardt (2000) diz respeito ao humanismo organizacional e à teoria do discurso. Teóricos da administração pública juntaram-se aos de outras disciplinas em uma crítica à burocracia e ao positivismo. Suas abordagens tendem a sugerir organizações públicas menos dominadas por questões de autoridade e que deem maior valor às necessidades do público interno e externo. Os autores complementam a questão:

Embora existam diferenças significativas entre os vários teóricos pós-modernos, eles parecem chegar a uma conclusão semelhante, porque nós dependemos uns dos outros no mundo pós-moderno, a governança deve ser baseada em discurso sincero e aberto entre todas as partes, incluindo os cidadãos e administradores. (p. 553, tradução do autor)⁵

Essas perspectivas demonstram a necessidade de se repensar o posicionamento do governo na sociedade, fornecendo as bases para a construção do *framework* chamado *New Public Service*, ou o Novo Serviço Público, por Janet e Robert Denhardt (2000, 2003).

Sob a ótica dessa teoria, tem-se como linha-guia que o papel do servidor público é auxiliar o cidadão em seus interesses, o que vai de encontro à anterior perspectiva da Nova Administração Pública, em que seu papel seria o de guiar a sociedade. Para Denhardt e Denhardt (2000, p. 554), "o interesse público é o

⁵ "While there are significant differences among the various postmodern theorists, they seem to arrive at a similar conclusion - because we depend on one another in the postmodern world, governance must be based on sincere and open discourse among all parties, including citizens and administrators".

objetivo, não o subproduto. Os administradores devem contribuir para a construção de um coletivo, da noção compartilhada do interesse público" (tradução do autor)⁶.

Não obstante o pensamento estratégico permaneça, na abordagem do Novo Serviço Público esperam-se ações ocorrendo de forma democrática e colaborativa, criando oportunidades para a participação e a colaboração. Nesse cenário, "servidores públicos não se limitam a responder às exigências de 'clientes', mas focam na construção de relacionamentos de confiança e colaboração com e entre os cidadãos" (DENHARDT; DENHARDT, 2000, p. 555, tradução do autor)⁷. Essa visão forma as bases para uma noção mais complexa de *accountability*⁸, uma vez que a administração pública deve estar atenta a públicos que vão além de simplesmente o mercado. Na Tabela 1, traduzida de Denhardt e Denhardt (2000), é possível observar a comparação entre a Administração Pública Burocrática, a Nova Administração Pública e o Novo Serviço Público sob diversos aspectos.

Quadro 1: Comparando perspectivas: Administração Pública Burocrática, Nova Administração Pública e Novo Serviço Público

(continua)

	Administração Pública Burocrática	Nova Administração Pública	Novo Serviço Público
Fundações teóricas e epistemológicas principais	Teoria política e social intensificada por ciência social ingênua.	Teoria Econômica. Diálogo mais sofisticado, baseado na ciência social positivista.	Teoria Democrática com várias linhas de conhecimento, incluindo positivista, interpretativa e pensamento crítico.

⁶ "The public interest is the aim, not the by-product. Public administrators must contribute to building a collective, shared notion of the public interest".

⁷ "public servants do not merely respond to the demands of "customers," but focus on building relationships of trust and collaboration with and among citizens".

⁸ Não existe um termo único na Língua Portuguesa que abranja o significado do termo *accountability*. Neste trabalho, estamos utilizando a definição dada por Pinho e Sacramento (2009, p.2): "*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva".

Quadro 1: Comparando perspectivas: Administração Pública Burocrática, Nova Administração Pública e Novo Serviço Público

(continuação)

Racionalidade predominante e modelos de comportamento humano	Modelo de racionalidade restrito ao “homem administrativo”.	Racionalidade técnica e econômica, caracterizada pelo “homem econômico”.	Racionalidade estratégica. Múltiplos tipos de racionalidade (política, econômica e racional).
Concepção de interesse público	O interesse público é politicamente definido como o expresso nas leis.	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais.	O interesse público é resultado de um diálogo sobre valores compartilhados.
A quem os servidores públicos respondem?	Clientes e constituintes	Consumidores	Cidadãos
Papel do governo	“Remar” (estruturar e implementar políticas focando num único objetivo político pré-definido).	“Guiar” (atuando como um catalisador para liberar as forças do mercado).	“Servir” (negociar e intermediar os interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados).
Mecanismos para atingir objetivos políticos	Programas administrativos executados por meio de órgãos do governo.	Criação de mecanismos e de estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio da atuação de órgãos privados e organizações sem fins lucrativos.	Criação de coalizão entre órgãos públicos, privados e organizações sem fim lucrativo para satisfazer necessidades mutuamente existentes.

Quadro 1: Comparando perspectivas: Administração Pública Burocrática, Nova Administração Pública e Novo Serviço Público

(conclusão)

Abordagem da accountability	Hierárquica: Administradores públicos respondem aos políticos eleitos democraticamente.	Orientada para o Mercado: o acúmulo dos interesses pessoais irá resultar nos resultados desejados por um grupo de cidadãos (ou consumidores).	Multifacetada: servidores públicos devem respeitar a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais, e os interesses dos cidadãos.
Arbítrio administrativo	Limitado e permitido por oficiais administrativos.	Ampla arbitrio para permitir alcance dos objetivos empreendedores.	Arbítrio necessário, porém restrito e responsável.
Suposta estrutura organizacional	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade top-down.	Organizações públicas descentralizadas com controle primário de determinados órgãos públicos.	Estruturas colaborativas com lideranças compartilhadas interna e externamente.
Supostas bases de motivação dos servidores e administradores	Pagamento e benefícios, proteções.	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo.	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade.

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000) - tradução do autor.

Após o estudo das três abordagens nos capítulos anteriores, é possível ainda complementar a tabela acima com mais um aspecto, de grande relevância para este projeto: o relacionamento com o cidadão.

Quadro 2: Comparando o relacionamento com o cidadão das teorias de administração pública estudadas

	Administração Pública Burocrática	Nova Administração Pública	Novo Serviço Público
Característica do relacionamento com o cidadão	Informacional (unilateral)	Transacional (bilateral, a partir da demanda do governo)	Colaborativa (bilateral, promove o engajamento do cidadão)

Fonte: Denhardt e Denhardt (2003) e Brainard e McNutt (2010)

A abordagem do Novo Serviço Público proporciona um novo olhar sobre o papel do governo, que passa a atuar como um facilitador da promoção da cidadania e do interesse público. O conceito provavelmente permanecerá em debate por anos assim como ocorreu com seus predecessores, mas já possibilita que o administrador encontre pontos em torno dos quais é possível iniciar a construção de um serviço público integrado com o pensamento do cidadão.

2.1.4 O cenário brasileiro e o hibridismo da administração pública

Quando tratamos do cenário brasileiro, temos de levar em conta elementos enraizados na história do país que ainda atuam na sua caracterização. O hibridismo é um desses elementos: em várias passagens de "Os Donos do Poder", Faoro (2001, p.325) destaca "os fragmentos das diversas tendências e camadas" e as diversas "correntes heterogêneas, momentaneamente unidas" que atuaram na formação do Estado brasileiro.

Temos ainda, segundo Faoro (2001, p. 869), na genealogia do Estado, "a persistência secular da estrutura patrimonial". Abreu (2006, p.173) resgata a obra de Faoro, em que o autor evidencia os diversos momentos na história do Brasil em que, "ainda que pudesse parecer que iria surgir uma sociedade de classes que influiria na formação do Estado, o estamento burocrático se reforçava e voltava a caracterizar as relações entre Estado e sociedade".

Para discutir e avaliar a administração pública no Brasil, portanto, é imprescindível que se observe essa perspectiva de análise da formação brasileira que demonstra que, apesar das transformações econômicas e sociais e da adoção de técnicas e ferramentas modernas, o Estado burocrático sempre mostrou-se a forma de domínio predominante. Por isso mesmo, é razoável traçar esse paralelo com a gestão pública, ao passo que nenhuma das teorias apresentar-se-á em sua forma pura. Como afirmado no início deste capítulo, traços de todas as teorias coexistem e não são excludentes entre si.

As transformações na administração pública, por isso mesmo, vão ocorrendo de forma fragmentada, sendo que práticas antigas somam-se às novas ou mesmo são transpostas para novas ferramentas, muitas vezes apenas respondendo às demandas da modernidade. Esse cenário torna-se ainda mais complexo quando falamos das duas categorias de gestores públicos presentes nas instituições brasileiras: "no centro dessa discussão estão, fundamentalmente, duas categorias de agentes públicos: o agente político (eleito ou designado em caráter de confiança) e o servidor público (concurado)" (BERGUE, 2014, p.16).

Como pôde ser verificado nos subcapítulos anteriores, essa dicotomia entre a administração técnica e a política esteve presente nas três teorias estudadas, e tende a ser bastante manifesta em um país que mantém traços patrimonialistas dentro de suas instituições. Bergue (2014) ressalta, no entanto, a necessidade do trabalho conjunto dessas duas esferas na administração pública:

A administração pública, pelo fato de constituir espaço de convergência de múltiplos interesses, em distintos graus de legitimidade, e precisar dar conta de respostas, é essencialmente política. A técnica é instrumental à administração pública, que é substantivamente política. Não pode a técnica, nem o técnico, suplantam a dimensão política da administração pública sob o pretexto de ser MELHOR" . (BERGUE, 2014, p.17)

Conclui-se, daí, a necessidade de superação dessa polaridade a fim de facilitar os avanços da gestão de forma menos fragmentada, e de não darem-se vários passos atrás a cada ciclo político. Por isso mesmo, uma estratégia colaborativa, com o foco bastante definido sobre o cidadão, como apresentado pela teoria do Novo Serviço Público, pode proporcionar uma agenda de desenvolvimento contínuo nas instituições: uma vez estabelecido um relacionamento bilateral e que

permita o engajamento do cidadão, estancar esse fluxo compreenderia grande esforço.

2.2 VALOR PÚBLICO

O conceito de valor público é recente na pesquisa acadêmica. Muitos dos conceitos hoje incorporados a valor público são ambíguos e não bem delineados (BONINA; CORDELLA, 2009), mas o crescente interesse por esse tópico sugere um ambiente de mudanças na esfera pública. "Valor público traz para o centro das ações do governo (e, portanto, da administração pública) a busca de uma solução que garanta a melhor coesão possível entre as expectativas dos cidadãos e os resultados das ações da gestão pública" (CORDELLA; BONINA, 2012, p. 516, tradução do autor)⁹.

Nesta pesquisa, duas das principais correntes teóricas para valor público serão exploradas: a primeira delas, de Mark Moore (1995) enfatiza três aspectos da administração pública: prestação de serviços, obtenção de resultados sociais e manutenção da confiança e da legitimidade. Já a abordagem de Barry Bozeman (2007) amplia seu foco para a esfera social e política e define valor público como o conjunto de acordos normativos sobre os direitos dos cidadãos, as obrigações dos cidadãos com a sociedade, o Estado, e uns com os outros; e os princípios em que os governos e as políticas devem basear-se.

2.2.1 Mark Moore, Criando Valor Público

O conceito introduzido por Moore (1995) tinha como objetivo modificar o enfoque tradicional da gestão pública. O autor propunha que os recursos públicos fossem utilizados para criar valor da mesma forma que ocorre no setor privado, mas "tendo em consideração que o valor público deve ir além de um enfoque de impactos monetários e deve incluir benefícios sociais percebidos pelos cidadãos" (PAZ, 2014,

⁹ "Public value brings to the center of the actions of the government (and therefore of public administration activities) the search for a solution which guarantees the best possible cohesion between the expectations of the citizens and the actual deliverables of the actions of the public administration".

p.35, tradução do autor)¹⁰. Segundo Mintrom e Luetjens (2015), essa abordagem "permitiu a Moore e outros usar o conceito de valor público como uma ferramenta para avaliar muitas instâncias de atividade entre os gestores públicos" (p. 2, tradução do autor)¹¹.

Para Moore (1995), o valor público resulta, primeiramente, da performance do governo. Avaliar essa performance, entretanto, encontra menos clareza e maior complexidade do que no setor privado.

Em uma sociedade que celebra o consumo privado mais do que o cumprimento de metas coletivas, valoriza a liberdade individual e vê o empreendedorismo privado como um motor muito mais importante do desenvolvimento social e econômico do que o esforço do governo, os recursos necessários pelos gestores públicos são entregues de má vontade. Assim, não é suficiente dizer que os gestores públicos criam resultados que são valorizados; eles devem ser capazes de mostrar que os resultados obtidos valem o custo do consumo privado e das perdas de liberdade irrestrita em produzir os resultados desejáveis. Só então poderemos ter certeza de que algum valor público foi criado. (MOORE, 1995, p.28, tradução do autor)¹²

Bryson et al. (2014) sintetizam as características percebidas pelos cidadãos sobre seus governos tidas por Moore como aquelas que, combinadas, ajudam a definir valor público: alto desempenho, burocracias orientadas ao serviço, organizações públicas que sejam eficientes e eficazes para alcançar resultados sociais e que operam de forma justa e honesta e levam a sociedade a condições também justas e honestas.

A abordagem de Moore (1995) traz como um de seus principais símbolos o triângulo estratégico (Figura 1), que mostra que uma organização pública deve atender a três principais requisitos: visar a criação de algo de grande valor; ser sustentável legítima e politicamente; ser operacionalmente e administrativamente viável.

¹⁰ "Teniendo en consideración que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos".

¹¹ "This has allowed Moore and others to use the conception of public value as a tool for assessing many instances of activity among public managers".

¹² "In a society that celebrates private consumption more than the achievement of collective goals, values individual liberty greatly, and sees private entrepreneurship as a far more important engine of social and economic development than government effort, the resources required by public managers are only grudgingly surrendered. so, it is not enough to say that public managers create results that are valued.; they must be able to show that the results obtained are worth the cost of private consumption and unrestrained liberty forgone in producing the desirable results. Only then can we be sure that some public value has been created".

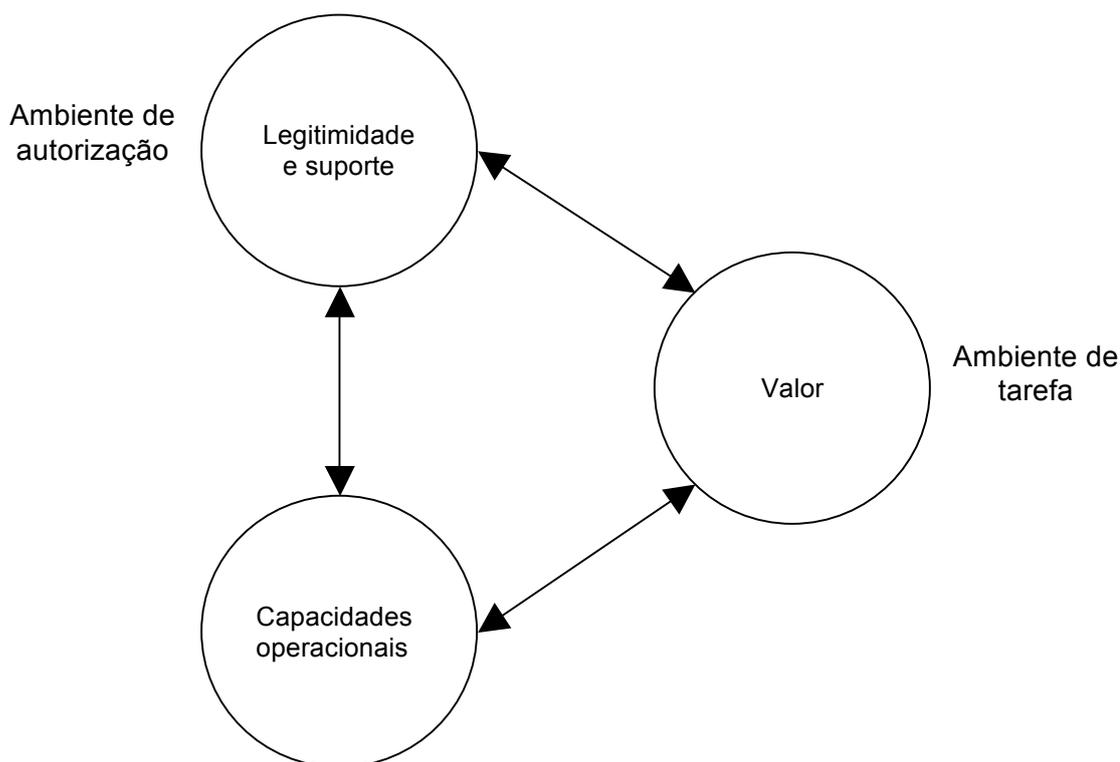


Figura 1: o triângulo estratégico (Moore, 1995)

De acordo com a Figura 1, cabe ao administrador público buscar o equilíbrio entre os três elementos. Alford e O'Flynn (2009) agregam ainda outras aplicações para o triângulo estratégico.

Primeiramente, ele pode ser utilizado para diagnosticar a situação existente (...). Em segundo lugar, ele pode ajudar a estruturar o pensamento sobre o que deveria ser feito (...). Em terceiro lugar, ele oferece um conjunto de categorias para analisar como os gestores públicos se comportam (p. 174, tradução do autor)¹³.

Mintrom e Luetjens (2015, p.5) complementam a interpretação do triângulo estratégico de Moore, avaliando que o ambiente de autorização (formado pelas mais diversas autoridades e pessoas de interesse) exige níveis significativos de habilidade política do gestor público para que suas iniciativas que buscam criar valor público sejam implementadas.

¹³ "Firstly, it can be utilized to diagnose the existing situation (...). Secondly, it can help structure thinking about what ought to be the case (...). Thirdly, it offers a set of categories for analyzing how public managers behave (...)."

A abordagem inicial de Moore vem sendo ampliada e ressignificada no meio acadêmico, sendo vista também como paradigma, como retórica, como narrativa ou como performance (ALFORD; O'FLYNN, 2009). Para os mesmos autores, lidar com a evolução dessa teoria é uma tarefa interessante e complexa, pois exige do pesquisador compreender abordagens que possam interpretar de forma equivocada as ideias originais do autor ou não refletir exatamente sua abordagem.

2.2.2 Barry Bozeman e os valores públicos

Bozeman (2007, p.13) inicia sua abordagem definindo valores como "julgamentos pessoais complexos baseados no conhecimento, assim como uma reação emocional" (tradução do autor)¹⁴. Bozeman (2002) ainda acrescenta que a maior parte das abordagens existentes sobre valor público apresentam uma característica em comum: "elas são menos uma reflexão sobre valor público do que sobre o valor privado das coisas públicas" (p. 146, tradução do autor)¹⁵. O conceito de *valor público* é desenvolvido pelo autor de forma complexa:

os valores públicos de uma sociedade são aqueles que fornecem consenso normativo sobre (a) os direitos, benefícios e prerrogativas a que os cidadãos devem (e não devem) ter direito; (B) as obrigações dos cidadãos para a sociedade, o Estado, e uns com os outros, e (c) os princípios em que se devem basear governos e políticas. (p. 13, tradução do autor)¹⁶

Dessa definição conclui-se que, na perspectiva de Bozeman, podem existir diversos aspectos relativos aos valores elencados por uma sociedade como valores públicos, e que essa definição depende da sociedade que a elege. Em outras palavras, grupos distintos apresentarão valores públicos também diferentes sobre um mesmo tema.

Outra importante contribuição de Bozeman (2002) para o tema é o conceito de "fracasso público". Em suas palavras, o "fracasso público ocorre quando nem o mercado, nem o setor público proporcionam produtos e serviços necessários para o

¹⁴ "...complex personal judgements based on knowledge as well as an emotional reaction".

¹⁵ "they are less a reflection of public value than of the private value of public things".

¹⁶ "A society's 'public values' are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another, and (c) the principles on which governments and policies should be based".

alcance de valores públicos essenciais" (p. 150, tradução do autor)¹⁷. Para o autor, quando esses valores públicos essenciais não se refletem nas relações sociais, abre-se caminho para o fracasso público. Ele sugere, então, oito critérios para identificá-lo, como o grau coesão social, que deve ser suficiente para garantir uma comunicação eficaz e o processamento de valores públicos, além de uma transparência suficiente para permitir aos cidadãos fazer julgamentos informados. Da mesma forma, para o autor, o valor público é criado quando esses mesmos critérios encontram-se.

Note-se, portanto, que é possível depreender-se da teoria de Bozeman que os valores públicos são mensuráveis, ainda que o autor não esclareça sobre a maneira como eles serão medidos.

2.2.3 Conclusões sobre as duas teorias

As teorias de Moore e Bozeman, apesar de até mesmo temporalmente separadas, localizam o conceito de valor público nos cidadãos. Elas apresentam, no entanto, algumas diferenças substanciais e outras tantas semelhanças que serão apresentadas a seguir para um melhor entendimento dos conceitos.

Mintrom e Luetjens (2015) ressaltam que, enquanto para Bozeman a gestão é uma importante ferramenta de implementação de valores públicos, muitas outras forças também podem resultar na formação de valor público. Por outro lado, Moore fala prioritariamente com os gestores, vendo-os como administradores de recursos públicos que devem sempre gerenciá-los visando aumentar o valor público.

Outra diferença entre as duas abordagens é revisada por Bryson et al. (2014). Os autores apontam que, diferentemente de Bozeman, "Moore supõe uma hierarquia de valores em que a eficácia organizacional pública, a eficiência, a accountability, a imparcialidade e a justiça no contexto da governança democrática são valores primários" (p. 449, tradução do autor)¹⁸.

Ambas as teorias, no entanto, demonstram a necessidade de uma democracia saudável com o apoio de instituições e com os processos necessários para que seja possível alcançar valores públicos na prática. Também para Moore,

¹⁷ "Public failure occurs when neither the market nor the public sector provides goods and services required to achieve core public values".

¹⁸ "Moore does assume a hierarchy of values in which public organizational effectiveness, efficiency, accountability, justness, and fairness in the context of democratic governance are prime values".

assim como para Bozeman, o conceito de valor público faz referência a estados objetivos do mundo que podem ser medidos. Em outra semelhança com a teoria de Bozeman, Moore vê valor público como extrínseco e ao mesmo tempo intrínseco ao funcionamento de uma sociedade democrática eficaz. E, por fim, outra semelhança entre os autores mostra que algo em avaliação pode ser considerado como de valor inerente ou pode ser visto como um meio para a obtenção de valor (BRYSON et al., 2014).

2.3 RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO

Construir e manter o relacionamento com o público é um constante desafio às instituições. O gerenciamento do relacionamento revolucionou a prática do marketing em empresas do setor privado, e também tem fomentado o desenvolvimento do marketing em organizações sem fins lucrativos (RUPP et al., 2014).

O relacionamento com o cidadão, no entanto, extrapola os conceitos de marketing: muito mais do que atuar sobre a imagem de uma instituição, o relacionamento com o cidadão pode atuar na solução de problemas sociais, na prestação de serviços eficazes e na construção de políticas públicas efetivas. Para Denhardt e Denhardt (2007), o relacionamento do cidadão com o governo é um dos mais importantes temas no estudo e na prática da administração pública.

Uma vez analisadas as abordagens da administração pública em seus principais aspectos e compreendido o conceito de valor público, neste capítulo será estudado o relacionamento das instituições públicas contemporâneas com os cidadãos.

2.3.1 Cliente ou cidadão?

A abordagem da Nova Gestão Pública recomenda um setor público influenciado pelas práticas do setor privado. Nessa perspectiva, a teoria prevê que as burocracias analisem e compreendam o cidadão como um cliente, desenvolvendo serviços para ele adequados. A palavra-chave nesse cenário é "responsividade" (VIGODA, 2002). Bresser-Pereira (1999, p.8) define o cidadão como cliente no cenário da Nova Gestão Pública da seguinte forma:

Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.8)

A adoção dessa prática, no entanto, levanta questão importante que será verificada a seguir. Para Vigoda (2002) essa abordagem, apesar de preocupar-se em gerir o relacionamento com o cidadão na forma de um cliente, promove essa gestão unidirecionalmente, requerendo cidadãos passivos.

Kelly (2005) afirma que o modelo de gestão pública baseado em mercado ocasionou a ideia de que a prestação de contas é demonstrada ao cidadão por meio do compromisso em medir e reportar performance. A autora ressalta que não necessariamente os atributos passíveis de mensuração de performance serão aqueles considerados prioritários pelo cidadão.

Ao contrário da visão da Nova Gestão Pública, a abordagem do Novo Serviço Público reconhece que as relações entre uma empresa e seus clientes e o governo e seus cidadãos apresentam diferenças substanciais.

Para Denhardt e Denhardt (2000), essas diferenças iniciam na definição de público-alvo: enquanto uma empresa privada facilmente consegue segmentar seus clientes e manter seu foco no nicho que lhe é conveniente, para governos é problemático até mesmo identificar quem são seus clientes.

O governo também serve aqueles que podem estar à espera do serviço, aqueles que podem precisar do serviço mesmo que não o estejam buscando ativamente, as gerações futuras dos destinatários dos serviços, parentes e amigos do destinatário imediato, e assim por diante. Pode até haver clientes que não desejam ser clientes, tais como aqueles que recebem uma multa. (DENHARDT; DENHARDT, 2000, p. 555, tradução do autor)¹⁹

DeLeon e Denhardt (2000, p.91, tradução do autor) também mencionam esse ponto, enfatizando que "as variadas funções de governo não representam produtos uniformes ou mesmo uma 'linha de produção' como se encontraria em um

¹⁹ "Government also serves those who may be waiting for service, those who may need the service even though they are not actively seeking it, future generations of service recipients, relatives and friends of the immediate recipient, and on and on. There may even be customers who don't want to be customers—such as those receiving a speeding ticket".

negócio".²⁰ Jos e Tompkins (2009) enfatizam que a persistência da "metáfora do cliente" no serviço público, a despeito das controvérsias conceituais existentes na proposição, é um sinal de que o tema necessita de uma reavaliação. "As vulnerabilidades daqueles tratados como 'clientes' e os problemas levantados como estratégias comuns de vendas são mais graves do que se entende normalmente e muitas vezes requerem remédios políticos e administrativos" (p. 1077, tradução do autor)²¹.

Os autores descrevem práticas adotadas por empresas privadas com o intuito de aumentar a eficiência e maximizar seus lucros, como a segmentação de clientes por nichos, o atendimento somente a grupos de maior valor, a limitação dos serviços que prestam àqueles que proporcionam maior retorno, demonstrando a impossibilidade de traçar-se um paralelo com o setor público. No setor privado, lida-se apenas com os desejos individuais dos clientes. Na esfera pública, deve-se lidar não só com as necessidades individuais dos cidadãos, como também com a noção de coletividade.

Outro ponto de divergência entre cidadãos e clientes trazido por Kelly (2005) diz respeito às transações. O setor privado pressupõe uma transação voluntária, ainda que eventualmente os clientes paguem por serviços que não irão consumir. No setor público, todavia, tem-se cidadãos que regularmente pagarão por serviços que não irão consumir, sem ter como escolher produtos substitutos ou concorrentes.

Às vezes, eles são forçados a pagar por serviços que consideram reprováveis em princípios religiosos ou morais. Outras vezes, pagam por serviços que outros recebem enquanto buscam seu próprio serviço no setor privado (por exemplo, escolas privadas). (KELLY, 2005, p. 79, tradução do autor)²²

Nesse sentido, medir a satisfação do cidadão com um pacote de serviços prestados que não são de sua escolha por meio de taxas que ele involuntariamente deve pagar é substancialmente diferente da medição das transações feitas por clientes no setor privado. Kelly (2005) afirma que testes que buscam verificar a

²⁰ "The varied functions of government do not represent uniform products or even a "product line" as one might encounter in business".

²¹ "the vulnerabilities of those treated as "customers," and the problems raised by common seller strategies, are more serious than is typically understood, and they often require political and administrative remedies".

²² "Sometimes they are forced to pay for services they find objectionable on religious or moral principle. Other times they pay for services that others receive while purchasing their own service from the private sector (for instance, private schools)".

relação entre melhorias em serviços e a opinião dos cidadãos por meio de pesquisas de satisfação são inconclusivos. Para a autora, a percepção de um cidadão sobre determinado assunto provém de uma complexa trama de aspectos, que dificilmente será representada de modo objetivo.

Estabelecidos os pontos acima, neste trabalho será adotada a visão de que, para a administração pública, é possível modificar seu paradigma de "governo empresarial", passando-se a enxergar o cidadão como tal, abandonando a visão de que ele é apenas um cliente dos serviços de governo, dada a complexidade dessa relação.

2.3.2 Dimensões do relacionamento com o cidadão no Novo Serviço Público

Neste capítulo serão introduzidos aspectos relevantes do relacionamento entre as instituições públicas e o cidadão no contexto da abordagem do Novo Serviço Público, quais sejam transparência, participação e colaboração, bem como o papel do administrador público na formação de uma estratégia de relacionamento.

2.3.2.1 Transparência

A transparência é uma característica de governo internacionalmente considerada essencial à participação, confiança, prevenção da corrupção, tomada de decisão, acuracidade das informações, entre outros benefícios (BERTOT et al., 2010). Piotrowski (2007) enfatiza a relevância da transparência em todas as esferas e órgãos de governo. Para a autora, a transparência é o pilar que sustenta a *accountability* e esta, por sua vez, configura-se em um importante fator que permite a um eleitorado responsabilizar governos por suas ações.

No cenário brasileiro, a Lei Federal nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), de 18 de novembro de 2011, regulamentou dispositivos da Constituição Federal relativos ao direito do cidadão de acessar informações antes sob a guarda de órgãos e entidades públicas. Desde então, a distância entre a informação pública e o cidadão tem reduzido, pois essa norma pode ser utilizada como ferramenta para solicitar aos órgãos e entidades do poder público os dados de interesse do cidadão ou de interesse coletivo.

Informações provenientes de governo são lançadas de diversas maneiras e canais. Piotrowski (2007) destaca quatro deles: a disseminação de informações pró-ativa por parte do governo, a disseminação de dados sob demanda, divulgação de denúncias e vazamentos de informação e reuniões públicas.

2.3.2.2 Participação e colaboração

Participação no serviço público é um conceito intimamente ligado à tomada de decisão democrática. Diferentemente de participação política, a participação do cidadão nas decisões de governo ocorre primariamente na interface administrador-cidadão (YANG; PANDEY, 2011). A possibilidade de fazer parte das decisões promove valores de cidadania, melhoria da confiança no governo, a construção de consensos, entre outros.

Denhardt e Denhardt (2015), autores da abordagem do Novo Serviço Público propõem-se examinar se iniciativas de relacionamento com o cidadão em que há espaço para a participação e a colaboração foram efetivas em seus propósitos. Afirmam que sim, "a evidência mostra que quando os processos decisórios são usados para criar duas vias de comunicação e as instituições são sensíveis ao que ouvem, há ganhos positivos em termos de cidadania, confiança e a qualidade das decisões" (p.665, tradução do autor)²³.

Vigoda (2002) detalha as diferenças existentes entre a responsividade do governo e uma política de participação do cidadão na esfera pública. Para o autor, a evolução da abordagem da Nova Gestão Pública pressionou os governos a tornarem-se responsivos aos cidadãos - então vistos como clientes. Apesar de benéfica a seu tempo, a prática ocasiona cidadãos passivos e que passam a preferir a passividade à participação - dado que essa última demanda esforços de sua parte. O autor reflete sobre os efeitos da responsividade sobre o futuro do serviço público:

²³ "Evidence shows that when deliberative processes are used to create two-way communications and agencies are responsive to what they hear, there are positive gains in terms of citizenship, trust, and the quality of decisions".

Tal padrão de dependência é suscetível de criar sérios obstáculos às reformas nas agências públicas e interromper o surgimento de um melhor serviço público. O paradoxo entre servir os clientes e colaborar com os cidadãos precisa ser resolvido no caminho para a criação de um tipo de organização pública de alto desempenho, que funcionará melhor para as sociedades, bem como para as pessoas nas gerações vindouras (p. 528, tradução do autor)²⁴.

Nos últimos anos, com o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, uma gama ainda maior de ferramentas surgiu, tornando mais fácil ao cidadão manter uma posição de influência sobre o governo. Esse desenvolvimento, aliado a políticas emergentes de transparência e participação, fazem com que o setor público tenha de lidar invariavelmente, em maior ou menor grau, com alguma nuance da participação cidadã. Buckwalter (2014) adverte, entretanto, que a pesquisa tem mostrado que nem todas as formas de participação trazem resultados como o empoderamento dos cidadãos e outros benefícios. Cabe à gestão pública administrá-la em termos de qualidade e potencial e tomar proveito de seus resultados.

2.3.3.3 A estratégia de relacionamento: canais, ferramentas e o papel do administrador

Quando se fala em conceitos como transparência e participação, normalmente a prática de *e-gov*, *e-government*, ou *governo eletrônico* é mencionada. Para West (2000), "e-government refere-se à entrega de informações e serviços online através da internet ou outros meios digitais"²⁵. Segundo Brainard e McNutt (2010, p.839), todo o movimento de governos em direção ao e-gov que é atualmente observado representa um grande potencial de mudança da relação do cidadão com as instituições, mas essa mudança não é automática e depende de outros fatores além do estabelecimento de novos meios e canais.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) (2001) exemplifica os três níveis de interação entre o governo e o cidadão

²⁴ "Such a pattern of dependency is likely to create serious obstacles to reforms in public agencies and interrupt the emergence of better public service. The paradox between serving clients and collaborating with citizens needs to be resolved on the way to creating a high-performing type of public organization, one that will work better for societies as well as for individuals in the generations to come".

²⁵ "E-government refers to the delivery of information and services online through the Internet or other digital means".

abordados neste trabalho. No nível informacional tem-se dados públicos, websites e boletins oficiais. No nível transacional tem-se projetos de lei e pesquisas de opinião. E, no nível colaborativo, são exemplos painéis, grupos de discussão e de trabalho. Brainard e McNutt (2010, p.840) afirmam, no entanto, que a pesquisa mostra que instituições públicas ainda mantêm-se largamente apenas no nível informacional, mesmo quando já há uso de ferramentas de governo eletrônico, como redes sociais, blogs ou interação por e-mail.

Saremi (2009) defende que os serviços prestados aos cidadãos devem ser fornecidos em múltiplos canais, como websites, call-centers ou centrais de atendimento, obedecendo às múltiplas formas de acessar o governo que o cidadão hoje possui: pela internet, por telefone ou mesmo pessoalmente. Para o autor, entretanto, essas soluções devem ser integradas, de forma que custos sejam reduzidos, a qualidade do atendimento seja aumentada, bem como a possibilidade de o cidadão conseguir sozinho chegar aonde deseja.

Schellong e Langenberg (2008) vão ao encontro dessa ideia e comentam o uso dos CiRM (*Citizen Relationship Management*) por um considerável número de órgãos públicos, mas argumentam que as dificuldades nesse setor vão além do emprego de tecnologias: "os administradores públicos ainda tendem a ser muito superficiais ao integrar uma cultura centrada no cidadão com *accountability* e transparência" (p. 2, tradução do autor)²⁶. Os autores ainda avaliam que um dos meios principais para que uma instituição pública alcance um relacionamento sólido com os cidadãos é através da implementação de padrões e procedimentos de comunicação. Além disso, aquilo que os cidadãos têm a dizer representa um valioso recurso quando se trata de planejar, fornecer e medir o sucesso dos serviços públicos.

Nesse sentido, a OECD (2001) argumenta que o fortalecimento da relação entre governo e cidadão se dá por meio do pensamento estratégico do servidor público. É preciso que se tenha respostas para perguntas como "para quem queremos falar?" , "por meio de que canais?" e "como saber se essa comunicação foi efetiva?". Além disso, é imprescindível que se construa uma rede de recursos humanos engajada em estreitar as relações com o cidadão e que se trabalhe em prol de uma cultura interna de transparência na instituição. O governo deve fazer

²⁶ "With respect to CiRM, public administrations still tend to be very weak in integrating a citizen centric culture with accountability and transparency".

uso das facilidades trazidas pelas tecnologias de informação e comunicação, mas as ferramentas a serem utilizadas para estabelecer a comunicação com o público devem ser definidas de acordo com os objetivos da instituição, e não escolhidas aleatoriamente por sua modernidade ou tendência. Na publicação, afirma-se que geralmente um conjunto de ferramentas acaba sendo necessário para que se atinja a todos os públicos.

Buckwalter (2014) comenta o duplo papel que deve ser desempenhado pelos administradores públicos nesse cenário. Na visão do autor, eles devem influenciar tanto os processos de relacionamento com o cidadão quanto os resultados advindos dessa prática. Em outras palavras, os administradores devem criar as condições para a participação e o empoderamento do cidadão fornecendo informações, recursos e moldando os meios, e alimentando novamente esse sistema com os resultados dessa participação. É preciso que haja o entendimento sobre a importância do pensamento estratégico em todos os canais de comunicação da instituição pública, levando à análise das informações daí provenientes, a gestão interna do conhecimento gerado e a posterior tomada de decisão, levando à implementação de melhorias, à disponibilidade de novos canais, à integração de outros, entre outras decisões.

Além disso, segundo Buckwalter (2014), na medida em que há, por parte da administração pública, o desejo de aprender com o cidadão, percebe-se um aumento na própria capacidade de resposta da instituição. Essa melhoria decorre do ambiente propício à sensação de confiança e alinhamento entre o poder público e o cidadão que, por sua vez, sente-se ouvido e incentivado a contribuir.

O autor ressalta, entretanto, que é papel do administrador público proporcionar a estrutura, os mecanismos e as ferramentas necessárias à participação. Além disso, há a necessidade de uma maior compreensão de como esses processos serão ligados aos resultados mais adiante, como a disponibilidade das ferramentas de contato e participação refletem no empoderamento do cidadão e, ainda, como todo esse ambiente reflete na própria capacidade de resposta do serviço público.

2.3.3.4 Ouvidorias Públicas

A ouvidoria configura-se, segundo Lyra (2004, p.119), como um dos quatro pilares que sustentam a participação cidadã no país. Junto à ouvidoria, de acordo com o autor, estão as consultas populares, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores e de Fiscalização de Políticas Públicas.

Lyra (2004, p.144) caracteriza a ouvidoria como um instrumento cujo objetivo é a concretização das diretrizes constitucionais que regem a administração pública, para que tais preceitos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) se tornem, na prática, "eixos norteadores da prestação de serviços públicos".

Assim como os demais conceitos estudados neste trabalho, a concepção de ouvidoria passou por transformações que vão de um paradigma modernizante a um paradigma democrático. No primeiro, tem-se a figura de um ouvidor de formação obrigatoriamente técnica para exercer a função, que poderá ser por tempo determinado ou em caráter permanente. Já na vertente democrática, entende-se que o ouvidor, antes de sua formação técnica, deve ter proximidade o suficiente com a sociedade para ser seu porta-voz. Seu mandato, ainda, tem tempo determinado. Lyra (2004, p.143) ressalta que, no Brasil, percebem-se ouvidorias híbridas, em que traços de ambas as vertentes são identificados.

O autor destaca também outras características fundamentais para o exercício do cargo de ouvidor, entre elas a desvinculação institucional e político-partidária. Para Lyra, um ouvidor não pode encontrar-se vinculado aos interesses da administração: "falta-lhe o necessário distanciamento, capaz de conferir-lhe isenção para identificar eventuais contradições entre a conduta do gestor e os interesses do usuário".

Cardoso (2010) destaca o papel estratégico da ouvidoria em uma instituição e a necessidade de o ouvidor estar alinhado à missão da organização. Para o autor, o ouvidor deve possuir visão sistêmica para que possa, "além de resolver atender às demandas, sugerir mudanças ou ajustes no modelo de gestão, de forma a evitar que a reclamação se torne recorrente, rompendo, dessa forma, um círculo vicioso e ineficiente" (p.17).

3 MÉTODO

Neste capítulo são apresentados os procedimentos através dos quais este estudo foi realizado.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Tendo em vista o objetivo deste estudo, que é o de analisar como a abordagem de gestão pública adotada pelo Detran/RS reflete no seu relacionamento com o cidadão, o método definido tem caráter exploratório e a pesquisa a ser realizada é de natureza qualitativa.

A escolha dessa estratégia encontra seu embasamento no fato de que, ao passo que a pesquisa quantitativa ampara a explicação de um fenômeno por meio da coleta de dados numéricos, a pesquisa qualitativa investiga o sentido em um contexto de texto, e não de números (PETTY; THOMSON; STEW, 2012).

Para Eizirik (2003), esse tipo de pesquisa é apropriado para promover uma análise profunda e detalhada de aspectos psicológicos e sociais, os quais normalmente não podem ser alcançados por meio da pesquisa quantitativa. E, para Dias (1999, p.1), as pesquisas qualitativas "lidam com informações mais subjetivas, amplas e com maior riqueza de detalhes do que os métodos quantitativos".

Dadas as características acima, para a realização desta pesquisa exploratória escolheu-se como método mais adequado a realização de um estudo de caso, cuja coleta de dados lançará mão de análise documental e de entrevistas semiestruturadas. Serão detalhados a seguir os instrumentos utilizados para atingir os objetivos do estudo.

3.2 ESTUDO DE CASO

Inicialmente, a condução de um estudo de caso neste projeto é justificada pelo tipo de questão do problema de pesquisa apresentado. Segundo Yin (2010, p.30), "questões 'como' e 'por que' são mais *explanatórias* e provavelmente levam ao uso dos estudos de caso, pesquisas históricas e experimentos como métodos de pesquisa preferidos". Ainda de acordo com o autor, a técnica é adequada "no exame dos eventos contemporâneos relevantes que não podem ser manipulados". A

finalidade do estudo de caso para Patton (2002, p. 447) é “colher informações compreensivas, sistemáticas e em profundidade sobre o caso de interesse”.

Outro ponto que vai ao encontro dos objetivos deste projeto reside na afirmação de Oliveira, Maçada e Goldoni (2009, p. 36), que indicam o estudo de caso para que se obtenha “uma visão detalhada de um fenômeno, incluindo seu contexto”.

Yin (2010) classifica ainda os estudos de caso em descritivos, exploratórios, explanatórios (ou causais). Nesta pesquisa, o estudo de caso será descritivo e exploratório.

Para o desenvolvimento de um estudo de caso, inicialmente é necessário definir sua unidade-caso. De acordo com Gil (2010), a dificuldade em traçar-se os limites de um objeto torna essa definição bastante complexa. O autor argumenta que a totalidade de um objeto é uma construção intelectual e que sua delimitação deve compreender dados suficientes para que o pesquisador atinja seus objetivos de pesquisa. A unidade de análise deste estudo é, portanto, a abordagem de gestão pública adotada pelo DETRAN/RS e como esta reflete no relacionamento da instituição com o cidadão.

Yin (2010) cita a observação direta dos eventos e a entrevista dos indivíduos envolvidos como fontes de evidência do estudo de caso, além da análise documental. O autor afirma ainda que a utilização de múltiplas fontes de evidência em um estudo de caso "permite que o investigador aborde uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais" (p.143), e que sua maior vantagem é proporcionar linhas convergentes de investigação. A maneira como essas fontes de evidência foram trabalhadas na unidade-caso será exposta nos capítulos a seguir.

3.2.1 Análise documental

Ludke e André (1986) reconhecem a análise documental como uma técnica adequada de abordagem de dados, complementando informações colhidas através de outras técnicas, ou desvendando novos aspectos de um tema ou problema. Cervo e Bervian (1983, p.79) definem documento como “toda base de conhecimento fixado materialmente e suscetível de ser utilizado para consulta ou estudo”.

Yin (2010, p.128) recomenda a técnica da análise documental "para corroborar e aumentar a evidência de outras fontes". Segundo o autor, a análise de

documentos apresenta como vantagens a estabilidade (pode ser revista quantas vezes forem necessárias), a exatidão, a discricção e uma ampla cobertura de tempo.

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) discorrem sobre os elementos que devem ser observados na análise preliminar dos documentos: o contexto histórico, que permite ao pesquisador conhecer "o universo sócio-político do autor e daqueles a quem o documento foi destinado" (p.6), e apreender os esquemas conceituais dos autores, seus argumentos, refutações e reações. Nesse sentido, o segundo elemento a ser observado é o autor, pois compreendê-lo também permite uma aproximação ao seu universo, além de avaliar a credibilidade do documento e a interpretação dada aos fatos. A autenticidade e a confiabilidade são outros dois elementos citados pelos autores, de forma que se garanta a procedência dos documentos. Por fim, a observação da natureza do texto sugere ao pesquisador como os documentos são estruturados de formas diferentes, facilitando a leitura em função do grau de iniciação do leitor no contexto de produção.

As informações encontradas nos documentos deste estudo de caso foram categorizadas, sintetizadas e interpretadas, tendo como base o contexto e os objetivos da pesquisa, bem como a fundamentação teórica. Os dados foram posteriormente analisados por meio da análise de conteúdo, conforme indicam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009). Os autores ressaltam que "a análise de conteúdo é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair significados temáticos ou os significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples do texto" (p.11). Nessa fase, o pesquisador poderá, segundo os autores, "explorar as ligações existentes entre os vários itens, tentando estabelecer relações e associações e passando então a combiná-los, separá-los ou reorganizá-los" (p.12).

Por fim, Guba e Lincoln (1978, apud LUDKE e ANDRÉ, 1986, p. 44) norteiam os limites da análise documental, que foram adotados para esta pesquisa:

Quando não há mais documentos para analisar, quando a exploração de novas fontes leva à redundância de informação ou a um acréscimo muito pequeno, em vista do esforço despendido, e quando há um sentido de integração na informação já obtida, é um bom sinal para concluir o estudo.

A análise documental foi realizada em duas unidades distintas: a primeira delas abarca documentos de proveniência da própria instituição (atas de reunião de

todos os encontros da Comissão de Atendimento ao Público, citada na introdução deste trabalho) e a segunda reúne documentos cuja fonte vem do cidadão (e-mails e mensagens recebidas pela rede social Facebook nos anos de 2016 e 2017). Buscam-se nos documentos da primeira unidade de análise passagens que se enquadrem nas seguintes categorias:

- a) Modelo atual de gestão
- b) Modelo de gestão desejado
- c) Dificuldades no relacionamento com o cidadão
- d) Perspectivas sobre o relacionamento com o cidadão

Na segunda unidade de análise são averiguados elementos que sejam identificados nas seguintes categorias:

- a) Dificuldades no relacionamento com a instituição
- b) Valores desejados
- c) Valor público percebido

Vinte e quatro atas de reunião demonstram o trabalho da Comissão de Atendimento ao Público durante os anos de 2015 e 2016. O processo de análise desse material se deu através dos seguintes passos: (1) levantamento do material; (2) leitura integral dos conteúdos; (3) classificação e codificação segundo as categorias pré-definidas; (4) criação de novas categorias, caso necessário, conforme novos dados oriundos da coleta e (5) análise dos dados. Os nomes dos participantes, ainda que constem nas atas, ficarão ocultos nesta análise. As atas, ou memórias de reunião, serão referenciadas na análise dos dados com a sigla MR CAP seguida de seu número e do ano correspondente.

Trinta e uma mensagens provenientes do canal Fale Conosco (e-mail) e Facebook (mensagens enviadas em modo privado) fazem parte da segunda unidade de análise. O número representa material suficiente para o esgotamento dos tópicos de análise pré-definidos. O processo de análise desse material, de forma semelhante ao da unidade de análise anterior, ocorreu nas seguintes etapas: (1) levantamento do material com as áreas afins; (2) leitura integral dos conteúdos; (3) classificação e codificação segundo as categorias pré-definidas; (4) criação de

novas categorias, caso necessário, conforme novos dados oriundos da coleta e (5) análise dos dados. Os nomes dos cidadãos autores das mensagens ficarão ocultos nesta análise. Seus registros serão identificados com a letra "C", seguida de "E", se o contato foi realizado por e-mail, ou "F", caso tenha acontecido pela rede social Facebook, acrescido do número correspondente.

A pesquisa documental forneceu o suporte à formulação das entrevistas em profundidade, explanadas a seguir.

3.2.2 Entrevistas em profundidade

A pesquisa acadêmica enumera várias formas de coletarem-se dados em uma pesquisa exploratória. Para Yin (2010), são quatro os tipos de entrevistas, sendo que três delas são desempenhadas sob a direção do entrevistador (não estruturada, semiestruturada e estruturada) e outra caracterizada pela quantidade de participantes, chamada de *focus group*. Para a coleta de dados desta pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas em profundidade.

Manzini (2008) sugere que essa última técnica mantém o foco no assunto a partir do qual um roteiro com questões principais é elaborado. Essas questões serão complementadas por outras inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. O roteiro das entrevistas nesta pesquisa foi formulado tanto a partir da fundamentação teórica e dos objetivos da pesquisa, quanto de aspectos previamente encontrados na análise de conteúdo.

A análise documental revelou uma sucessão de características fundamentais à compreensão dos traços de modelos de gestão predominantes na instituição que é objeto deste estudo, bem como o seu reflexo tanto na rotina daqueles que trabalham diretamente no relacionamento com o cidadão quanto na visão que este último tem sobre a Autarquia. As entrevistas em profundidade, por sua vez, vão além da contextualização dada pela fase anterior, captando nuances e percepções que permitem preencher lacunas e compreender com maior detalhamento o fenômeno pesquisado.

Foram escolhidas três unidades de análise para a aplicação das entrevistas: a primeira unidade caracteriza os gestores da Autarquia, a segunda unidade contempla os servidores diretamente envolvidos no atendimento aos cidadãos e a terceira unidade representa os cidadãos atendidos pelo DETRAN/RS.

No que diz respeito às entrevistas com os cidadãos, Kelly (2005) frisa em sua pesquisa que adaptar técnicas do setor privado ao setor público nem sempre trará como resultado a interpretação fiel da realidade. Para a autora, as dificuldades iniciam em encontrar parâmetros objetivos de medida de satisfação no setor público, que muitas vezes envolvem fatores indiretos e mais complexos do que nas empresas privadas. Pesquisas do tipo *survey* com os cidadãos ainda são as mais comuns, mas não são capazes de captar todos os aspectos envolvidos na opinião sobre o serviço público. "O verdadeiro teste de sua relevância (pesquisas com os cidadãos) para a *accountability* reside no seu valor ético, não na sua congruência com uma medida de resultado objetiva" (p. 79, tradução do autor)²⁷. Esses são fatores que levaram à escolha da técnica também para esse público.

Abaixo, encontram-se detalhadas as unidades de análise das entrevistas em profundidade, bem como os eixos ao redor dos quais os questionários foram construídos, de forma que as respostas pudessem contemplar os objetivos definidos para este estudo.

- Unidade de Análise 1 - Gestores da instituição

O Detran/RS, conforme seu organograma, conta com um corpo diretivo formado por cinco elementos, representando sua Direção-Geral, Diretoria Técnica, Diretoria Financeira e Diretoria Institucional. Todos os representantes foram entrevistados objetivando-se coletar suas percepções sobre as categorias que seguem:

- a) O papel do Detran/RS na sociedade
- b) O modelo de gestão adotado no Detran/RS
- c) A percepção de valor público
- d) O relacionamento do Detran/RS com o cidadão

- Unidade de Análise 2 - Servidores envolvidos no atendimento ao cidadão

O Detran/RS envolve servidores de dois setores no atendimento ao cidadão: Ouvidoria e Assessoria de Comunicação Social. Ao todo, envolvem-se diretamente na função seis servidores do primeiro setor e um servidor do segundo. Cinco

²⁷ "The real test of their relevance to public accountability lies in their ethical value, not their congruence to an objective outcome measure".

representantes foram entrevistados objetivando-se coletar suas percepções sobre as categorias que seguem:

- a) O papel do Detran/RS na sociedade
- b) Quais as principais dificuldades enfrentadas na rotina de trabalho
- c) O que o cidadão espera do Detran/RS
- d) Como o Detran/RS percebe o cidadão

- Unidade de Análise 3 - Cidadãos

Como representantes desta unidade, foram selecionados cinco cidadãos que passaram por atendimento recente com o DETRAN/RS por algum ou mais de um de seus canais (presencial, telefone, e-mail ou redes sociais). A amostra, neste caso, foi por julgamento, não estatística. Todos os representantes dessa unidade foram entrevistados objetivando-se coletar suas percepções sobre as categorias que seguem:

- a) O papel do Detran/RS na sociedade
- b) A percepção de valor público
- c) A percepção sobre sua própria imagem frente ao Detran/RS
- d) Seu relacionamento com o Detran/RS

As entrevistas tiveram a duração aproximada de uma hora e foram gravadas com a autorização dos entrevistados para sua posterior transcrição e análise. Posteriormente, as gravações foram transcritas e seus dados organizados em planilhas de acordo com os temas aos quais se referem. As identidades dos entrevistados foram preservadas na análise dos dados.

Cabe observar que as entrevistas com a Unidade de Análise 3 tiveram menor duração e respostas simplificadas quando comparadas às demais unidades. Desta forma, a pesquisadora buscou a validação das respostas enviando o link do questionário antes aplicado pessoalmente para nova amostra de cidadãos, via página do Facebook da instituição. Foram mais sete respondentes que, por escrito, validaram as respostas previamente fornecidas.

Os registros das falas dos entrevistados estão identificados da seguinte forma: os diretores da Autarquia são identificados com a letra "D" seguida da numeração correspondente; os servidores que trabalham diretamente com o atendimento ao cidadão são identificados com a letra "S", também seguida do

número referente ao respondente. Por fim, os cidadãos são identificados pela letra "C", seguida do número referente ao respondente.

A partir do material coletado, assim como na análise documental, foi realizada uma análise de conteúdo, de modo a agilizar e simplificar a interpretação das informações colhidas. Bardin (2006, p.44) define a técnica como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Após realizadas e transcritas as entrevistas, seu conteúdo foi analisado por unidade de análise e averiguado conforme as etapas da análise de conteúdo propostas por Dellagnelo e Silva (2005). Com base em Bardin, as autoras sugerem inicialmente a pré-análise do material, que consiste em organizá-lo e realizar uma leitura geral. Em um segundo momento, chamado de "exploração e análise", as entrevistas foram categorizadas e classificadas, compilando-se dados comuns. Por fim, a partir de uma nova leitura do material, a terceira etapa compreendeu a interpretação dos dados, o estabelecimento de relações e a compreensão dos fenômenos.

O processo de análise dos dados provenientes das entrevistas em profundidade foi realizado, portanto, por meio das seguintes etapas: (1) realização das entrevistas pela própria pesquisadora; (2) transcrição das entrevistas; (3) leitura integral das entrevistas; (4) classificação e codificação de acordo com as categorias pré-definidas; (5) criação de novas categorias, conforme novos dados provenientes da coleta e (6) análise final de dados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados coletados a partir da análise documental e das entrevistas foram categorizados, analisados e interpretados segundo o entendimento do referencial teórico e metodológico. O capítulo de análise de dados está dividido em duas partes: na primeira, descreve-se a unidade-caso. Na segunda parte, a análise documental do material coletado para esta pesquisa e as entrevistas semiestruturadas realizadas com as três unidades de análise dão base para avaliação e resposta aos objetivos da pesquisa.

4.1 A UNIDADE CASO: O DETRAN/RS

No ano em que este trabalho é desenvolvido, o Detran/RS completa duas décadas de atuação. Essa pode ser considerada uma jovem instituição, se comparada a outras tantas que compõem a administração pública do Estado do Rio Grande do Sul. No entanto, a grande abrangência de seus serviços na área de trânsito a tornam de amplo conhecimento pela população e de importância estratégica para o governo. Neste capítulo, serão prestados mais detalhes sobre a história e os serviços dessa instituição, bem como os canais através dos quais ela relaciona-se com o cidadão.

4.1.1 O que é uma Autarquia?

Para um entendimento completo do enquadramento do Detran/RS nesta pesquisa, será dado, inicialmente, o conceito de Autarquia.

A administração pública brasileira divide-se em administração direta e administração indireta: a primeira "se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios" (BRASIL, 1967). Já "a administração indireta é composta por órgãos com personalidade jurídica própria, mas que desempenham funções do Estado de maneira descentralizada e em todas as esferas – federal, estadual, distrital e municipal" (BRASIL, 2014).

Em outras palavras, o Estado cria autarquias para exercerem funções impostas por lei e que são mais bem executadas de forma descentralizada. Essas entidades possuem caráter administrativo, não tendo capacidade política. O Decreto

nº 200/67 define autarquia como "serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada" (BRASIL, 1967).

4.1.2 Histórico e atribuições

O Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul, órgão central do sistema estadual de trânsito, foi criado pela Lei Estadual nº 10.847, de 20 de agosto de 1996 (RIO GRANDE DO SUL, 1996). A lei prevê ao, até então, Departamento de Trânsito da Polícia Civil, autonomia administrativa e financeira e quadro de pessoal próprio.

Em virtude da alteração promovida pela lei, serviços antes realizados por servidores da Polícia Civil passaram a ser executados por servidores concursados do quadro de pessoal do Detran/RS.

As antigas autoescolas tornaram-se Centros de Formação de Condutores (CFCs). Os serviços referentes a veículos, realizados pelas Ciretrans, passaram a ser realizados pelos Centros de Registro de Veículos Automotores (CRVAs), os quais funcionam vinculados a Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais. Posteriormente, o serviço de remoção e depósito de veículos passou para os Centros de Remoção e Depósito (CRDs), com a publicação da Portaria DETRAN/RS nº 35, de 27 de março de 2002. Em 1º de julho de 2008, por meio da Portaria DETRAN/RS nº 350/07, também passaram a ser credenciados pelo Detran/RS as Fábricas de Placas e Tarjetas (FPTs). (DETRAN/RS, 200-)

No ano de 2011, a Autarquia iniciou o credenciamento de desmanches, de forma a regulamentar a atividade e coibir furtos e roubos de veículos. O primeiro Centros de Desmanche de Veículos (CDV) credenciado pelo Detran/RS entrou em funcionamento no ano de 2014.

Todos os centros responsáveis pelos serviços acima citados são empresas credenciadas pelo órgão, que seguem normas e orientações da Autarquia e são por ela fiscalizados.

A Autarquia é vinculada atualmente à Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, responsável pela indicação do seu Diretor-Geral. O Detran/RS tem por finalidade gerenciar, fiscalizar, controlar e executar, em todo o território do Estado, as atividades de trânsito, nos termos da legislação própria.

O art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro detalha as competências dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições;

II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores, expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão federal competente;

III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;

IV - estabelecer, em conjunto com as Polícias Militares, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

V - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VI - aplicar as penalidades por infrações previstas neste Código, com exceção daquelas relacionadas nos incisos VII e VIII do art. 24, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VII - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos;

VIII - comunicar ao órgão executivo de trânsito da União a suspensão e a cassação do direito de dirigir e o recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação;

IX - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas;

X - credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN;

XI - implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XII - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - fornecer, aos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários municipais, os dados cadastrais dos veículos registrados e dos condutores habilitados, para fins de imposição e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências;

XV - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais locais;

XVI - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN. (BRASIL, 1996)

Internamente, o Detran/RS divide-se em uma Direção-Geral e três diretorias, cada uma responsável pelas divisões e coordenadorias a elas pertinentes, conforme organograma a seguir:

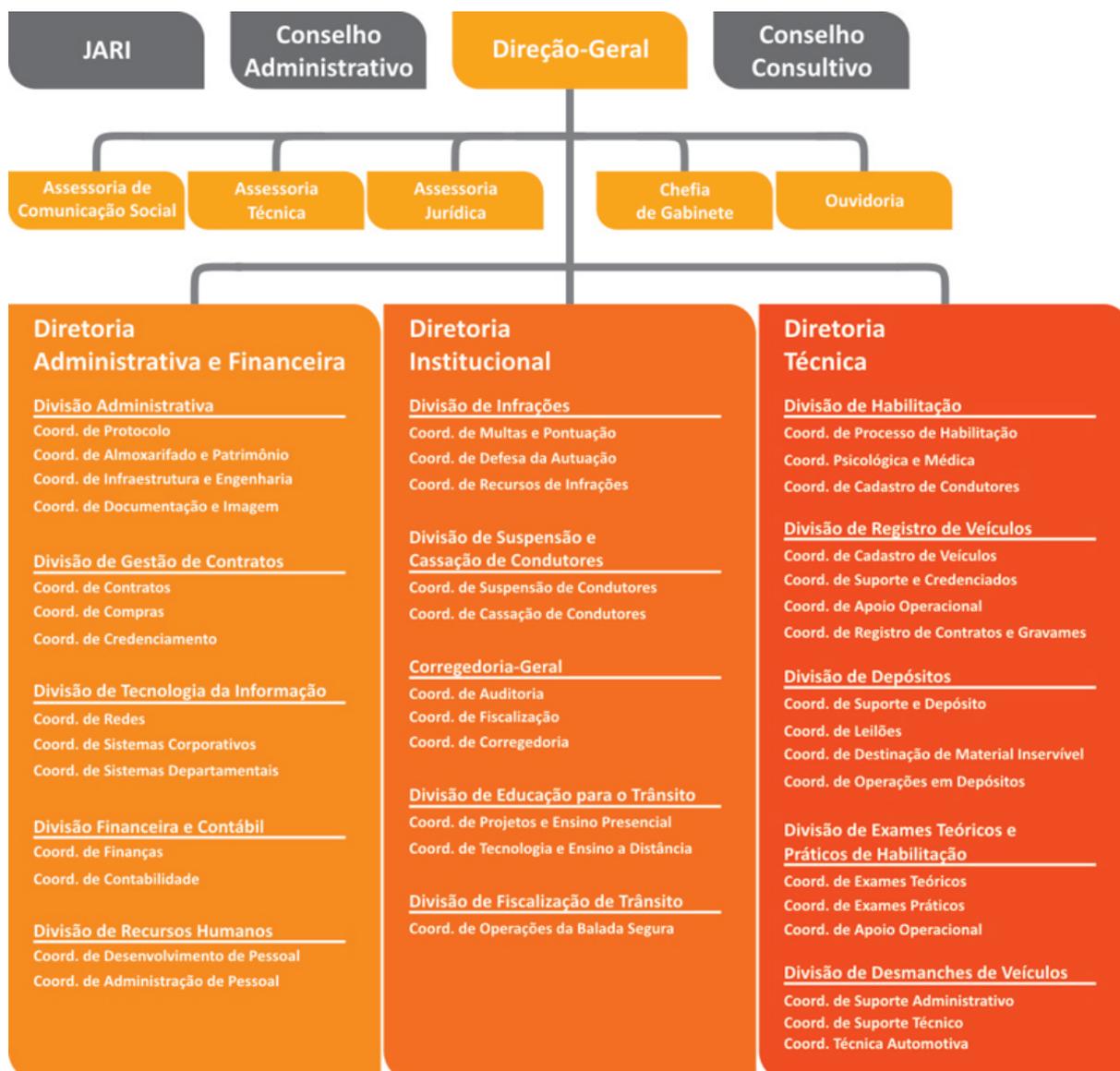


Figura 2: Organograma do Detran/RS (DETRAN/RS, 2010)

4.1.3 Relacionamento com o cidadão

O Detran/RS conta atualmente com 1157 empresas credenciadas que promovem seus serviços nas áreas de habilitação e veículos em todo o Estado²⁸. É comum que, apesar de serem voltadas a serviços, os cidadãos as utilizem como canais para esclarecimento de dúvidas, uma vez que toda a identidade visual dessas empresas remete à própria Autarquia, o que faz com que sejam vistas e mesmo chamadas de "Detran".

²⁸ Em novembro de 2017, o Estado do Rio Grande do Sul contava com 4.868.685 condutores habilitados e 6.539.876 veículos registrados.

No entanto, esses não são os canais oficiais através dos quais o Detran/RS relaciona-se com o cidadão. A instituição possui, oficialmente, as seguintes formas de contato: atendimento por telefone (Disque-Detran), atendimento por e-mail (formulário na seção Fale Conosco do seu site) e atendimento presencial nos postos da rede Tudo Fácil no município de Porto Alegre, todos sob a responsabilidade do setor de Ouvidoria, além do atendimento pelas redes sociais, sob responsabilidade da Assessoria de Comunicação Social.

A Figura 3 esquematiza os pontos de contato disponíveis ao cidadão:

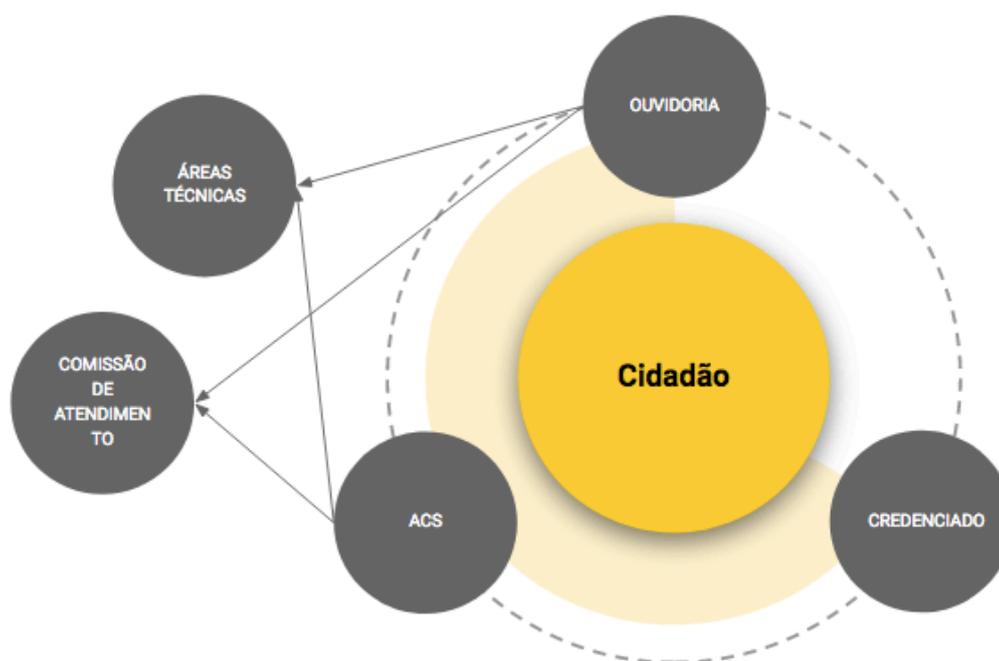


Figura 3: Pontos de contato do cidadão com o Detran/RS

O cidadão, ao dirigir-se a algum canal de atendimento ou de serviço, irá contatar os setores de Ouvidoria, Comunicação Social, ou uma empresa credenciada. Os dois primeiros envolvem-se internamente com as áreas técnicas em busca de respostas e soluções e em outras iniciativas, como a Comissão de Atendimento ao Público. No entanto, da parte do credenciado, apesar de haver o suporte do Detran/RS, a curadoria de respostas ao cidadão e a dedicação ao seu atendimento não ocorrem, inicialmente, por não constituírem-se como atividades de sua natureza. No capítulo a seguir serão desenvolvidos mais fatos e dados que ilustram o relacionamento do Detran/RS com o cidadão nos canais acima expostos.

4.1.3.1 O relacionamento do Detran/RS com o cidadão: dados e fatos

No Detran/RS, o setor denominado Ouvidoria é composto por seis servidores e 52 agentes terceirizados que respondem às dúvidas recebidas por e-mail, telefone e, nas três unidades da rede Tudo Fácil em Porto Alegre, pessoalmente. Os assuntos mais comumente abordados dizem respeito a Veículos, Infrações (defesa, recurso e apresentação de condutor) e Habilitação, o que requer dos atendentes o constante contato com servidores dos setores da Diretoria Técnica para o esclarecimento de dúvidas.

Até abril do ano de 2017, os atendimentos por telefone apresentavam uma média de 36.166 chamados mensais. Os atendimentos por e-mail registraram a média de 3.558 e os atendimentos presenciais, somando-se as três unidades, a média de 22.735.

Mesmo com o elevado número de atendimentos prestados, há uma parcela considerável de cidadãos que buscam por outros meios de contato com a Autarquia, como as empresas credenciadas e, mais recentemente, as redes sociais. A Assessoria de Comunicação Social, dessa forma, passou a realizar o atendimento ao cidadão também por esses canais (Facebook e Twitter), implantados na Autarquia no ano de 2011. O volume de cidadãos atendidos cresce proporcionalmente ao crescimento orgânico do alcance das redes. Numericamente, têm-se dados não expressivos frente àqueles apresentados pelo setor anterior. Pelas redes sociais, até abril de 2017, uma média mensal de 277 pessoas tiveram seu atendimento efetuado. No entanto, dadas as atribuições da Assessoria de Comunicação Social, as informações extraídas desses atendimentos permitem o estudo de melhorias nas informações prestadas ao público, o que coloca essa modalidade de atendimento em posição bastante estratégica. Assim como ocorre no setor de Ouvidoria, o atendimento pelas redes sociais requer contatos constantes com os setores da Diretoria Técnica para o esclarecimento de dúvidas específicas.

Apesar de haver um setor com o nome "Ouvidoria" no Detran/RS, não é possível afirmar que suas funções primordiais, conforme visto no capítulo da fundamentação teórica, são por ele exercidas. A ouvidoria deve ter papel analítico e estratégico, atuando nas questões não solucionadas, sendo uma ponte entre o interesse público e a gestão. Apesar de o setor, no Detran/RS, absorver algumas demandas como denúncias e respostas à Lei de Acesso à Informação, o papel

estratégico do ouvidor não é identificado. Sendo assim, apesar da nomenclatura, o setor em questão atua de forma predominante no atendimento dos cidadãos.

4.1.3.2 Comissão de Atendimento ao Público

No ano de 2015, servidores dos setores Assessoria de Comunicação Social, Ouvidoria, Divisão de Tecnologia da Informação e Coordenadoria de Protocolo foram convocados para, sob a coordenação da Direção-Geral, integrar a Comissão de Atendimento ao Público, estabelecida pela Portaria DETRAN nº 358/2015.

O objetivo da comissão era diagnosticar, elaborar projetos e propostas de soluções atinentes ao aprimoramento do relacionamento da Autarquia com o público, bem como dos canais de comunicação do Detran/RS.

Durante o primeiro ano, a comissão debruçou-se a levantar dados e números dos setores envolvidos com o atendimento ao público, bem como suas principais dificuldades. Também foram buscadas soluções de atendimento ao público de outras instituições públicas e privadas.

Um dos pontos mais mencionados nas reuniões dizia respeito à necessidade da padronização das informações prestadas aos cidadãos pelos diversos canais da Autarquia, não só aqueles internos, como também seus credenciados. A partir dessa necessidade, avaliaram-se algumas possibilidades, tais como a alocação de servidores que trabalhariam especificamente nessa função, ou mesmo a criação de um setor central, que reuniria informações e atuaria no seu tratamento e repasse às áreas de interesse.

Outro ponto identificado pela comissão, bastante relacionado ao primeiro, é a necessidade de ser estabelecido formalmente um fluxo de informações da área técnica às áreas de atendimento e vice-versa. Atualmente esse fluxo ocorre sob demanda das áreas de atendimento e de forma não-padronizada ou formal.

Por fim, a comissão também atuou no estudo de soluções que facilitem o acesso aos serviços do Detran/RS de forma eletrônica: conteúdos do site passaram a ser reescritos em linguagem mais amigável pela Assessoria de Comunicação Social. A Divisão de Tecnologia da Informação passou a estudar novos serviços eletrônicos ao cidadão.

Em janeiro de 2017, os trabalhos da comissão foram encerrados e os projetos em andamento destinados ao Gabinete de Gestão Estratégica da Direção-Geral Adjunta da instituição.

4.2 O PAPEL DO DETRAN/RS NA SOCIEDADE

A leitura integral do material coletado na análise documental e nas entrevistas em profundidade possibilitou a sua classificação de acordo com categorias pré-definidas. Entre elas, este trabalho buscou averiguar o papel da instituição analisada na sociedade de acordo com cada unidade de análise das entrevistas em profundidade. A Tabela 1 apresenta elementos-chave que sintetizam esses dados.

Tabela 1: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre o papel do Detran/RS na Sociedade

Unidade de Análise	Papel do Detran/RS na sociedade
Entrevistas – Unidade 1: Gestores da instituição	<ul style="list-style-type: none"> - Habilitar condutores - Registrar Veículos - Educar - A grande quantidade de atividades secundárias atrapalha o foco da instituição
Entrevistas – Unidade 2: Servidores	<ul style="list-style-type: none"> - Educar - Prestar serviços na área de trânsito
Entrevistas – Unidade 3: Cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> - Educar - Orientar - Informar

Habilitar o cidadão a conduzir veículos e realizar a documentação e o registro desses veículos: nestas duas funções coloca-se, em resumo, o papel primordial do Detran/RS na sociedade segundo o corpo diretivo da instituição.

No entanto, destacam-se também, segundo seus relatos, a grande quantidade de atividades secundárias realizadas pela instituição:

o Detran tem como característica entregar serviços públicos à sociedade, como o registro de veículos e todo o processo de habilitação dos condutores, mas também tem dentre as suas competências a atribuição de poder de polícia em certas atividades, como o processo infracional dos artigos da sua competência, das questões do condutor em si, da reciclagem, suspensão, cassação dos condutores, a atividade de fiscalização de trânsito, com a Balada Segura, recentemente também nas operações dos desmanches de veículos ilegais, então ele tem uma diversidade de atividades que o caracterizam. (D3)

Questiona-se se o desempenho dessas atividades não acaba por encobrir aquelas que são fundamentais à Autarquia: "o Detran acaba abrindo demais o leque de coisas que não lhe competem e acaba perdendo o foco naquilo que deveria fazer, que são os serviços básicos" (D2); "eu acho que a fiscalização tem que ser interna, eu entendo que a fiscalização externa tem que ser através da municipalização do trânsito" (D4).

Outra dimensão da função do Detran/RS na sociedade levantada durante as entrevistas diz respeito ao papel da instituição na educação para o trânsito: "o Detran é um órgão que tem que cuidar da educação para o trânsito desde a tenra idade da criança e do jovem com conteúdo educativo e pedagógico. E isso é relacionado, evidentemente, com o trânsito, com a segurança como um todo" (D1). O quinto entrevistado reflete que esse papel educador é presente mesmo no *slogan* da Autarquia: "Nós temos um jargão dentro do Detran, que vem do próprio nome do Detran: Em Defesa da Vida. (...) Então hoje estamos fazendo um trabalho muito forte com os futuros motoristas. A gente coloca como prioridade sempre a educação" (D5).

Parte considerável da visão dos servidores envolvidos no atendimento ao cidadão vai ao encontro do exposto por D1 e D5, distanciando-se substancialmente das dimensões elencadas com maior destaque pela Unidade de Análise 1, composta pelos diretores da instituição. Os servidores observam funções que vão além dos serviços prestados. O cidadão, ao buscar um dos canais disponibilizados pela instituição, normalmente já é habilitado ou é proprietário de um veículo e vem, por meio do atendimento, tentar a solução de um problema ou o esclarecimento de uma dúvida normalmente relacionados a infrações de trânsito cometidas ou a questões mais complexas, que envolvem sua responsabilidade. A função primordial do Detran/RS para esses entrevistados envolve, portanto, a dimensão educativa e informacional.

Eu vejo assim, que o Detran é fundamental principalmente na questão da responsabilidade. Eu acho que hoje a responsabilidade é fundamental em tudo, porque as pessoas cometem infrações, e porque cometeu a infração? A culpa não é do azulzinho que tá lá, a culpa é minha. Eu estava conduzindo o veículo, então eu tenho que saber as leis, e isso gente trabalha muito aqui, principalmente quando eu faço o atendimento. Normalmente são os pais que passam o carro pros filhos, e os filhos cometem 500 mil infrações e eles têm que pagar. Daí eles vêm aqui e dizem que isso não está certo. Como não está certo? O que não está certo? "Essa multa é muito cara". Mas a sua filha cometeu a infração? Daí parece que cai a ficha, sabe? Então é diferente, a gente precisa educar os adultos, fazer com que eles passem pros filhos, oriente que eles têm responsabilidade no que estão fazendo. Eu vejo que hoje a função do Detran é essa. É fazer com que as pessoas tomem ciência de que elas são responsáveis pelos seus atos. (S1)

A parte que a gente trabalha aqui na verdade é o reflexo do cidadão que não se portou bem no trânsito. A gente tem uma questão de trabalho de sanar várias dúvidas aqui que seria também tirar dúvidas que o cidadão tem de veículos, do que ele pode e o que ele não pode, mas acho que isso engloba o educar. Educar a melhor forma de dirigir, o que ele pode fazer e o que ele não pode fazer, como ele deve manter o veículo dele em dia, como ele deve manter a CNH dele em dia, eu acho que seriam essas as funções, mas tudo entra no educar. (S2)

A educação e a informação são vistas como funções fundamentais da Autarquia por quem trabalha diretamente com o cidadão e também pelo próprio cidadão. Os entrevistados da Unidade de Análise 3 citam “ensinar” (C2) e “orientar” (C1) como papéis do Detran/RS na sociedade, e ainda que acreditam ser responsabilidade da instituição orientar o cidadão para que “as pessoas andem com seus veículos em dia” (C4).

Tem-se, portanto, que não obstante a instituição estudada dedique-se aos serviços na área de trânsito e seus respectivos processos, há alta expectativa quanto ao seu papel como orientadora e educadora. Por parte dos servidores diretamente envolvidos com o atendimento ao cidadão, essa expectativa encontra sentido na premissa de que um cidadão suficientemente orientado não necessitará buscar a instituição para esclarecer suas dúvidas. Por parte do público, a expectativa vem da interpretação do papel Estado como responsável por auxiliar o cidadão a agir corretamente.

4.3 OS ELEMENTOS DAS DIFERENTES ABORDAGENS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IDENTIFICADOS NO DETRAN/RS

As respostas a esta categoria são provenientes tanto da análise documental quanto das entrevistas. O próprio cidadão, ao relatar sua experiência de atendimento, é capaz de proporcionar indícios sobre aspectos de determinado modelo de administração pública presentes na instituição pesquisada. A tabela abaixo demonstra a análise de conteúdo, resumindo os elementos-chave encontrados:

Tabela 2: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre aspectos das diferentes abordagens da Administração Pública presentes na instituição

(continua)

Unidade de Análise	Elementos das diferentes abordagens da Administração Pública
Análise Documental – Unidade 1: Atas de reunião	<ul style="list-style-type: none"> - Para consultas simples sobre valores de serviços, o cidadão precisa acessar até três tabelas diferentes - A maior parte dos setores do Detran/RS é voltada apenas para suas rotinas internas - Dificuldade de contratação de pessoal qualificado e ferramentas adequadas devido aos limites impostos pelos processos licitatórios - Canais não oficiais de atendimento, como o Reclame Aqui, não são atendidos - Novos projetos e propostas esbarram nas estruturas dos setores, que continuam as mesmas - Necessidade de ferramentas de gerenciamento do relacionamento com o cidadão

Tabela 2: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre aspectos das diferentes abordagens da Administração Pública presentes na instituição

(continuação)

<p>Análise Documental – Unidade 1: Atas de reunião</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de organização de procedimentos de atendimento ao cidadão - Necessidade de priorização de projetos voltados à prestação de serviços ao cidadão - Necessidade de proporcionar um cadastro único ao cidadão - Desejo de fornecer agilidade, simplicidade e conveniência - Necessidade de priorização de assuntos relacionados à Lei de Acesso à Informação - Necessidade de integração com sistemas de outros órgãos - Necessidade de um modelo mais horizontal de gestão
<p>Entrevistas – Unidade 1: Gestores da instituição</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A administração burocrática ainda é muito marcante nos processos da instituição - O modelo burocrático é presente em outras esferas de governo, dificultando a evolução interna - Existem iniciativas que levam a um modelo de administração mais gerencial, como é o caso do planejamento estratégico e de outras ferramentas, como sistemas e gestão por competências
<p>Entrevistas – Unidade 2: Servidores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Em grande parte dos casos, o cidadão ainda é visto como parte dos processos burocráticos da instituição - Existem, no entanto, outras percepções

Tabela 2: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre aspectos das diferentes abordagens da Administração Pública presentes na instituição

(conclusão)

	quando se trata de setores que lidam diretamente com o atendimento
Entrevistas – Unidade 3: Cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> - Sensação de ser empurrado de setor em setor sem que sua solicitação seja atendida - Necessidade de ir muitas vezes até um credenciado e/ou juntar muitos documentos para realizar um serviço simples

Vários elementos expostos nas atas da Comissão de Atendimento ao Público foram capazes de demonstrar aspectos do modelo predominante de gestão na instituição analisada. Traços do modelo burocrático são bastante evidentes nas rotinas de setores e, muitas vezes, atuam como fator dificultador na implementação de inovações. Por exemplo, departamentos não conseguem disponibilizar pessoal para atuar em novas rotinas, pois encontram-se sobrecarregados em seus próprios procedimentos internos.

Além disso, a forte presença da hierarquia acaba por contribuir com esse cenário, pois existe uma escala muito bem definida que leva o servidor a responder apenas para seu superior imediato, distanciando-se da visão global da instituição. Um dos participantes da Comissão "vê a direção longe dos servidores" (MR CAP 03-17). Isso reflete no engajamento e na participação dos servidores em iniciativas que objetivem melhorias no relacionamento com o cidadão, a começar porque sua própria visão sobre o trabalho se atém demasiadamente apenas em suas tarefas pontuais a serem desempenhadas, não havendo uma visão geral de como melhores processos refletem na evolução da instituição: "há pouco apoio por parte dos servidores em compartilhar conteúdo da própria Autarquia" (MR CAP 07-2016).

Os relatos dos entrevistados da Unidade de análise 1 – Diretores da Instituição, no que diz respeito ao modelo de gestão adotado no Detran/RS, vão ao encontro da análise documental, não se restringindo à identificação de traços e exemplos atuais que o denotem, mas também avançando sobre perspectivas e iniciativas nesse assunto.

As características da administração pública burocrática, segundo os entrevistados, mostram-se ainda altamente marcantes na instituição. É exposto de forma clara, no entanto, que o modelo burocrático é uma prática arraigada não somente na instituição como em todo o Estado, especialmente em esferas superiores, o que dificulta processos internos de mudança:

eu acho que o Detran, assim como o Estado como um todo, ainda está muito preso ao sistema de gestão burocrática. Ele depende muito ainda das rotinas estruturadas, do papel, das normas, o servidor público ainda tem muito medo de assumir responsabilidades, ele tem muito receio de abrir mão da segurança do papel, do documento, da rotina, e inovar em soluções e procedimentos. Existe uma carga muito grande de responsabilidade por conta das normas, das leis, das diretrizes, enfim, acho que é muito pesado esse sistema. (D2)

Em outro relato, o entrevistado afirma que "aqui dentro, administrativamente, o Detran anda rápido. Ele tem suas burocracias, mas a culpa até não é do Detran, mas do rito do serviço público" (D4). Os cidadãos entrevistados vão ao encontro dessa visão. Ao solicitarem atendimento, existe a percepção dos vários andamentos de uma demanda até sua resolução: "As informações solicitadas deveriam ser mais abertas, na maioria das vezes fica o jogo de empurra-empurra" (C1).

É possível observar ainda, a partir dos relatos, que iniciativas tomadas pela instituição analisada visando a inovação, seja em diminuir os passos necessários para que o cidadão utilize um serviço, seja em aperfeiçoar um processo, são dificultadas pelo modelo de gestão de outras instituições com as quais se relaciona:

ainda estamos em um modelo muito burocrático e conservador, e não consigo ver essas arestas aparadas a curto prazo, e muito por culpa dos órgãos de controle. Eles vêm aqui, nos auditam, e eles nos travam. Eles colocam um monte de empecilhos que temos que seguir e não calculam esse prejuízo. Eles não calculam o custo da máquina pública de eu ter que ter tantos filtros para atender o entendimento deles. Então isso também absolve um pouco o Detran, porque ninguém quer se comprometer, porque tem receio de ali na frente sofrer uma penalidade, um apontamento. (D4)

Embora os gestores da instituição tenham abordado de forma consciente os aspectos da administração pública burocrática presentes na instituição, essas características são mais marcantes nos relatos dos entrevistados da Unidade de Análise 2 – Servidores. Os dados coletados com a unidade convergiram para uma única resposta: a instituição percebe o cidadão, predominantemente, como uma

peça dos seus processos burocráticos. Os trechos abaixo exemplificam como essa visão se manifesta na rotina de trabalho:

Esses dias aconteceu uma situação de uma divisão em que mudou todo mundo. Então a gente estava encaminhando uns processos para a coordenadoria errada. E daí foi uma pilha de processos pra lá e eles devolveram pra nós, e eu fico furiosa quando eles devolvem com bilhetinho dizendo "favor direcionar para tal coordenadoria". E aí, tu sabe que é uma mesa do lado da outra, e por que tu não pega o telefone e orienta o colega então? (S1)

Teve um caso de um cidadão, era um pai e um filho. Eles tiveram o veículo roubado a mão armada. Era uma coisa que eu nem sabia. Se teu veículo foi roubado a mão armada, se roubaram ou extraviaram o documento de rodagem dele, tu tem direito à emissão de graça de outro. Ele protocola isso no CRVA, o CRVA manda pro Detran e o Detran isenta a taxa e emite. Ele já tinha feito isso fazia 12 dias e o documento ainda não tinha chegado. Nem disparado a emissão. Aí a atendente olhou no sistema e disse "Ah, não foi ainda, tem que esperar". Daí o cara enlouqueceu, ficou desesperado. Aí eu chamei ele na minha mesa para entender o que era. Fui olhar e isso estava parado com alguém. Liguei lá para o setor, conversei com uma colega e ela disse que estava lá. Perguntei o que estava faltando e ela disse que só tinha que analisar o BO. Perguntei quanto tempo ela demorava para fazer isso, porque ele estava ali na minha frente. E o carro estava em depósito ainda, e ele não podia tirar o documento provisório. Aí ela fez na hora, disparou a emissão e eu falei pra ele que tudo certo. Ele não acreditou e saiu feliz da vida. (S2)

Para alguns dos entrevistados, no entanto, as características do modelo burocrático hoje vigentes na instituição são necessárias para garantir a segurança dos processos por ela administrados. Dentre essas características, encontram-se a necessidade de formalização de procedimentos em papel, a necessidade de entrega e verificação de documentos, assinaturas, entre outras:

são atividades bem distintas, e neste meio, no tratar de tudo isso, a burocracia se apresenta como muito necessária para o controle disso tudo, para a formalização, para o processamento de todas essas demandas, tanto essas que entregam serviços como as de poder de polícia. (D3)

Apesar da reflexão acima, a análise de conteúdo permitiu averiguar que, predominantemente, os processos da Administração Pública Burocrática são vistos como negativos e obsoletos pelas unidades de análise. Para a maioria delas, a evolução encontra-se nos processos gerenciais.

Relatos dos entrevistados da Unidade de análise 1 apontam mudanças que vêm ocorrendo, denotando a transição de processos burocráticos para gerenciais, como resultado das demandas da própria sociedade:

acho que essa luta entre o que pode ser feito para modernizar e esse apego à estrutura pesada, à necessidade de pessoas, normas, leis e assinaturas acaba dificultando que a gente chegue mais rápido lá. E a transição deste meio para a terceira via que é um novo processo, essa, em alguns casos irá acontecer muito rapidamente, não porque o Estado quer, mas porque o cidadão demanda e pressiona. (D2)

Sendo assim, aos poucos, ferramentas e tecnologias passam a ser empregadas pela instituição com o objetivo de promover maior eficiência nos processos e qualidade nos serviços prestados. De acordo com alguns dos relatos coletados, o uso dessas ferramentas, como o planejamento estratégico e o estabelecimento de indicadores e metas tenta aproximar a gestão do órgão a um modelo privado de administração:

o Detran é um órgão diferenciado, é uma ilha dentro do Estado do Rio Grande do Sul, por ser um órgão em processo de modernização cujas ferramentas se desencadeiam através do planejamento estratégico, onde temos metas, indicadores, resultado. (D1)

Em outro depoimento, afirma-se que a instituição apresenta um hibridismo entre os modelos burocrático e gerencial: "mas também a gente agrega no Detran um perfil muito próximo do setor privado, a gente tem uma dinâmica de trabalho, uma visão de trabalho que se aproxima também do privado, então é uma burocracia com uma certa evolução" (D3). Em outro relato, ainda, aborda-se a possível obsolescência do termo "administração pública":

eu acho que o termo administração pública tem que ser vencido. Por que a administração é uma só. A administração pública ou administração de uma empresa não importa. (...) A diferença entre gestão pública e gestão privada é a relação trabalhista. (D4)

Outro entrevistado avalia que, apesar dos aspectos emprestados da administração gerencial, a transposição de processos físicos para plataformas digitais na instituição não necessariamente significam o fim de processos burocráticos. Uma mudança necessária, como fator coadjuvante, da transformação

de cultura dentro da instituição, de forma que a lógica dos processos fosse também transformada.

mesmo que tudo esteja digital, em algum momento, de alguma forma, você ainda vai ter um processo vinculado à burocracia, ao papel, à assinatura, ao carimbo, ao trâmite. A mudança tem que ser de cultura, você tem que entender que aquilo serviu em um momento para criar, para estruturar, mas hoje, você transfere tudo isso para o digital e consegue transferir esse benefício para o cidadão, reduzindo custos, agilizando. (D2)

Ainda que atue expressivamente dentro do modelo burocrático de administração, os gestores entrevistados detiveram-se na recente iniciativa da Autarquia em busca de um planejamento estratégico, outro aspecto explorado na Nova Administração Pública:

O planejamento estratégico foi iniciado em 2015 e desde então sofreu diversas alterações, diversas correções, diversas adaptações, enfim. Hoje ele se encontra em um estágio em que ele é factível, ele é possível de ser implantado a médio e longo prazo e permaneça. Então ele se propõe a facilitar a adoção de práticas de gestão pelas áreas. A promover uma mudança nas rotinas, uma melhoria nos processos através da conscientização dos servidores e dos gestores de que é necessário adotar controle, gestão de pessoas, gestão de processos, gestão de rotinas. (D2)

Passagens nas atas analisadas demonstram também a propensão dos integrantes da Comissão de Atendimento ao Público em apropriar-se de técnicas da gestão de empresas privadas no setor público: "reforça a necessidade de análise das áreas da Autarquia com o intuito de instaurar-se uma gestão de competências e de otimização da produtividade" (MR CAP 07-2016). A partir da leitura das memórias de reunião da Comissão, também é possível constatar a disposição dos participantes em atuarem por uma gestão com maior controle por meio de ferramentas, mais autonomia aos setores e participação dos servidores. A Comissão estudada avalia que "...deve existir uma ferramenta para que possibilite a inclusão da demanda, o nível de serviço, o tempo de resposta, controle de qualidade, por exemplo." (MR CAP 02-2015). Além disso, "ressaltou-se a necessidade de um órgão cada vez mais horizontal e participativo em todos os níveis" (CAP 13-2015).

A terceirização, outro elemento que se encaixa em um modelo gerencial de administração, é presente no relacionamento do Detran/RS com o cidadão, conforme verificado no subcapítulo anterior. O elemento é encontrando tanto no cerne do funcionamento da instituição, por meio das empresas credenciadas, quanto

nos setores que trabalham atendendo o público. O fato é discutido nas atas, especialmente no que se refere ao grande número de passos e regras a serem seguidos nas licitações, como contratações pelo valor mais baixo sem que se leve em conta a qualidade, limitando a contratação de pessoal qualificado e de novas ferramentas de trabalho.

Os integrantes da Unidade de análise 2 – Servidores, complementam o assunto sob seu ponto de vista, apontando os problemas resultantes da terceirização: a falta de servidores do quadro efetivo da instituição nos setores ligados ao relacionamento com o cidadão distancia o órgão do controle da qualidade do serviço prestado. Há uma dificuldade inicial na contratação, que torna-se, posteriormente, uma dificuldade em treinamento e retenção de profissionais:

a pessoa veio, fez um treinamento que não é fácil, é desgastante, porque tem toda uma parte de cadastro que elas precisam aprender. Isso é fácil, porque é sistema. Mas tem todo um conhecimento técnico que elas precisam desenvolver e tem toda uma legislação e resoluções que elas precisam aprender, além da parte comportamental. Então a gente precisa desenvolver três habilidades. A parte de conhecimento, de cadastro e comportamento a gente consegue trabalhar no dia-a-dia, mas e a legislação? Isso é mais difícil. (S1)

A qualificação do pessoal terceirizado, eu ainda bato naquela tecla assim que eles ganham o salário mínimo da categoria, que é até menor que um salário mínimo, e isso é um grande dificultador. Por que às vezes a pessoa está ali, ela está precisando do emprego, ela acaba aceitando aquilo, mas não é aquilo que ela quer, então daqui a pouco ela está buscando outra coisa, consegue outra coisa, e acaba saindo. E o que eu vejo é o seguinte: os contratos são caros para a instituição, só que a contratação da empresa com os funcionários dela a gente vê que é um pouco fragilizado para o sistema. Nós chegamos inclusive a pensar em trabalharmos com os servidores do quadro, ou realmente terminarmos com o atendimento no Detran e trabalharmos forte com a questão dos credenciados para que eles atendessem as demandas. (S4)

Verifica-se nos dados coletados, por fim, o pensamento comum sobre a necessidade de horizontalização da gestão e de diminuição da hierarquia dentro do órgão. As entrevistas com os gestores indicam que, em sua concepção, esse é um fator associado ao sucesso da adaptação dos processos existentes a formatos gerenciais. Já os servidores da instituição, quando mencionam uma gestão menos hierárquica, têm em vista maior fluidez dos processos de atendimento ao cidadão: “para melhorar o atendimento ao cidadão, o Detran precisa olhar pra dentro, precisa ter uma integração maior entre as áreas” (S1). A horizontalização pode, ainda,

enfrentar outra barreira para sua implementação, que remonta elementos do patrimonialismo, como estudado na base teórica deste trabalho. Recorrentes indicações para cargos diversos sem que haja a divulgação de critérios técnicos podem apontar para um viés clientelista, que ainda precisa ser superado, dado que não se encaixa em nenhuma das abordagens da administração pública.

O quadro abaixo coloca lado a lado, por fim, os elementos das três teorias estudadas neste trabalho que foram identificados na organização em pauta:

Quadro 3: Resumo dos elementos das teorias da administração pública estudadas encontrados na instituição pesquisada

	Administração Pública Burocrática	Nova Administração Pública	Novo Serviço Público
Elementos encontrados na instituição pesquisada	<p>Forte presença da hierarquia</p> <p>Necessidade de andamentos de processos envolvendo carimbos e assinaturas como forma de garantir a segurança</p> <p>Ausência da fluidez de processos internamente</p> <p>Cidadão se vê obrigado a juntar diversos documentos sempre que necessita solicitar um serviço</p> <p>Cidadão é visto como parte dos processos burocráticos da instituição</p>	<p>Terceirização de serviços fundamentais</p> <p>Número reduzido de servidores trabalhando no relacionamento com o cidadão</p> <p>Implementação de ferramentas de gestão, como o planejamento estratégico</p> <p>Implantação de sistemas de controle</p> <p>Reconhecimento da diretoria sobre a necessidade de uma gestão por competências</p>	<p>Reconhecimento da necessidade de priorização de projetos voltados ao cidadão</p>

Conforme vemos representado no Quadro 3, o hibridismo é um elemento presente no modelo de gestão da instituição analisada, flutuando, principalmente, sobre a Administração Pública Burocrática e sobre a Nova Administração Pública, com a identificação de várias de suas características na Autarquia. O reconhecimento, especialmente por parte dos servidores, sobre a necessidade de priorizarem-se iniciativas voltadas ao cidadão, no entanto, dá indícios de que elementos do Novo Serviço Público podem passar a fazer parte do quadro brevemente.

4.4 DIFERENTES PERCEPÇÕES SOBRE VALOR PÚBLICO

Aspectos referentes ao valor público foram captados analisando-se os dados provenientes das entrevistas e de e-mails e mensagens recebidos pela instituição. A tabela abaixo reúne os elementos-chave captados na análise de conteúdo.

Tabela 3: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre a percepção de valor público

(continua)

Unidade de Análise	Valor público percebido
Entrevistas – Unidade 1: Gestores da instituição	<ul style="list-style-type: none"> - O cidadão deseja segurança e agilidade - A instituição peca na entrega dos valores desejados - A instituição entrega como valor público seu comprometimento com a educação para o trânsito
Entrevistas – Unidade 2: Servidores	<ul style="list-style-type: none"> - O cidadão deseja agilidade - O cidadão deseja ser ouvido - O cidadão precisa sentir confiança
Entrevistas – Unidade 3: Cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> - Percepção de respeito e seriedade no atendimento - Desejo de segurança e transparência

Tabela 3: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre a percepção de valor público

	(conclusão)
Análise Documental – Unidade 2: E-mails e mensagens	<ul style="list-style-type: none"> - Desejo de maior facilidade no uso dos serviços - Necessidade de maior clareza sobre leis e procedimentos - Atendimento pelo Facebook é humano e eficiente - Amabilidade por parte do atendimento via e-mail

Segurança e agilidade. Esses foram os dois termos mais frequentemente falados quando perguntado aos entrevistados da Unidade de Análise 1 – Gestores, quais os valores que o cidadão busca na instituição: "eu acho que o cidadão espera um Detran moderno, facilitador, eficiente e seguro. Acho que esse é o nosso compromisso e o grande anseio do cidadão. Em todos os serviços que ele usa ou é chamado a usar" (D3).

O cidadão quer resolver o problema dele rápido. Eu quero pegar minha carteira amanhã. Eu não quero ficar um mês em uma sala de aula (no meu tempo, nem sala de aula tinha, quando eu fiz a prova era com a polícia). Eu quero pegar o documento do meu carro amanhã, eu quero trocar meu endereço pra hoje, só não quero agilidade quando se trata de multa, daí eles não querem que chegue nunca. Mas o principal hoje é agilidade e rapidez. (D4)

Eu acredito que o cidadão quando busca os serviços do Detran ele espera, no caso da habilitação, que ele seja aprovado e que receba a carteira de habilitação, fisicamente falando, e que ele tenha o processo de documentação do veículo dele atendido, de forma rápida, barata, de forma objetiva. (D2)

Há um reconhecimento, por essa unidade de análise, da necessidade de modernização e fluidez dos processos. Passagens demonstram de forma bastante expressiva esse pensamento.

Eu acho que o que nós entregamos, olhando de dentro, acho que a gente acaba não cumprindo com aquilo que o cidadão espera em termos de agilidade, de custo, embora nós entreguemos sim o produto final. Mas eu acho que a gente poderia simplificar mais o processo. Tanto da entrega da habilitação quando da entrega do veículo, falando nesses dois grupos que são os maiores. (D2)

O Detran também precisa se modernizar e avançar mais para ser um órgão leve, para ser um órgão moderno. Porque a sociedade evoluiu, o mundo mudou e o órgão também precisa mudar, com o autoatendimento, com a questão da possibilidade de o próprio cidadão fazer a gestão das suas atividades, dos seus serviços, ter a autonomia para este tipo de atividade. (D1)

As respostas, no entanto, diversificaram-se no que diz respeito ao valor público de fato entregue pela Autarquia, dado o reconhecimento de que ela não é capaz de atingir plenamente os valores esperados pelo cidadão. Os relatos detiveram-se prioritariamente no trabalho da Autarquia na educação para o trânsito.

O valor público primordial é a responsabilidade com a preservação da vida, da defesa da vida das pessoas, da responsabilidade com a vida dos vulneráveis, dos invisíveis do trânsito, através desse processo educativo e pedagógico de conscientização das pessoas. (D1)

A unidade de análise composta por e-mails e mensagens demonstra que o cidadão, ao entrar em contato com a instituição em tela, deseja inicialmente a solução do seu problema de forma pontual e objetiva, pouco tecendo observações mais aprofundadas que proporcionem visão sobre aspectos mais abstratos por ele desejados.

No entanto, a partir do relato de suas dificuldades e também de alguns trechos de maior clareza, foi possível extrair do material coletado, inicialmente, que o cidadão deseja maior facilidade no uso dos serviços. Apesar do farto número de consultas bem sucedidas ao *website* do Detran/RS, uma parcela expressiva ou não o faz pela complexidade, ou o faz com esforço maior que o esperado.

No momento de crise em que vivemos, ao invés de facilitarem a vida, cada vez mais está se impondo restrições. Uso o site diariamente pois trabalho com veículos. Por favor reformulem esse sistema! (CE03)

No site dos outros DETRANS do Brasil, a captcha aparece no máximo duas vezes para validação, para o site de vocês temos que fazer validação por até 9 vezes. Perda de tempo. Exemplo, enquanto no site de SC consultamos 8 placas, no site de vocês consultamos apenas 1 (uma). Muito ruim! (CE16)

A facilidade desejada também estende-se aos serviços realizados nos centros credenciados pelo Detran/RS, que exigem a presença física do cidadão para o cumprimento da maior parte dos serviços e que, muitas vezes, demandam que isso ocorra em vários momentos para uma mesma situação: "Preciso ir 03 vezes para transferir um carro neste lixo de DETRAN do RS. Teria de fazer tudo numa vez somente igual em SC" (CE07).

Outro relato fornecido pelo cidadão que contata o Detran/RS expressa seu desejo de maior esclarecimento sobre leis e procedimentos para que tenha segurança ao solicitar serviços: "por gentileza gostaria de uma informação referente ao sistema de comunicação, de como o Detran RS informa os cidadãos das novas leis de trânsitos" (CE01).

Conclui-se, portanto, a partir dos relatos analisados, que ao cidadão faz falta uma maior usabilidade nas ferramentas disponibilizadas para consultas e autosserviços, bem como, para aqueles serviços que demandem seu comparecimento, uma menor complexidade e menor gasto de tempo. A aproximação da Autarquia com o cidadão também é desejada, seja com linguagem ou com informações, de forma que se proporcione maior segurança e confiança.

Nesse sentido, a partir dos dados coletados com a Unidade de Análise 2 - Servidores, é possível assinalar que a segurança é um dos valores fundamentais sobre os quais o cidadão tem expectativas quando busca atendimento. Foi constantemente observado que há o conhecimento sobre as consultas via internet e sobre o conteúdo disponível no *website* da instituição. No entanto, o cidadão busca o contato pessoal, pois nele sente maior segurança sobre a informação prestada.

Eles esperam segurança naquilo que se está passando. Eles esperam confirmar aquilo, então a gente fala e mostra no sistema, virando a tela, quando foi, o histórico (foi autuado dia tal, tal dia teve o recurso, abre o recurso, mostra). Essa questão de confiança é o principal. (S1)

O cidadão não confia na informação do site. E o que tá no site não está numa linguagem que ele entende. Por exemplo ele não entende o que quer dizer "aguardando confirmação". Ele olha ali e tem 0 pontos, mas ele tem um processo de suspensão. Aí ele enxerga ali do lado o número do processo escrito "ativo". Ele não sabe o que é aquilo ali, não tem um asterisco que diga pra ele que ele vai clicar ali e vai aparecer todas as etapas do processo. Isso não aparece e poderia ser mais claro. (S2)

O relato abaixo disposto traz ainda outra dimensão acerca da sensação de insegurança quanto às informações e respostas apresentadas eletronicamente e

também quanto ao material resultante das consultas ao *website*. Essa desconfiança sobre o material escrito leva o cidadão, em inúmeras vezes, a buscar o atendimento pessoal, ou na empresa credenciada, ou na Rede Tudo Fácil, na cidade de Porto Alegre.

desculpe-me , mas parece que a senhora não entendeu que eu paguei duas vezes a mesma multa , sendo uma delas com um documento falso impresso no SITE DO DETRAN... veja abaixo todos os detalhes e números dos boletos pagos , e se é de interesse do DETRAN resolver o problema destes falsários que estão agindo em nome do DETRAN, pois se eu fui no SITE DO DETRAN IMPRIMIR UM DOCUMENTO E ESTE DOCUMENTO É FALSO , ou melhor , o valor que paguei caiu na conta de um FALSÁRIO , no mínimo o que o DETRAN tem a fazer e tentar não deixar mais isto acontecer , agora receber uma resposta de que simplesmente esta paga a multa , isto eu sei. (CE04)

O contato pessoal, por fim, também atua positivamente na percepção que o cidadão tem sobre a instituição:

E eu vejo assim também que eles querem muito ser ouvidos. Eles precisam disso. Assim eles vêem que eu também faço parte, eu também pago imposto. Assim ele vê que não tá falando com alguém que dá ordens, mas que obedece tanto quanto ele. (S1)

Na oportunidade do atendimento presencial, os entrevistados relatam que há um maior entendimento sobre a necessidade de cumprimento da legislação, bem como sobre as responsabilidades e papéis individuais no trânsito, desconstruindo-se, mesmo que minimamente, a imagem paternalista do órgão. A conversa, a atenção dispensada pelo atendente, surte um efeito positivo no entendimento das obrigações do cidadão em questões de trânsito e de suas responsabilidades, contribuindo, em última instância, também com a educação para o trânsito.

As experiências relatadas demonstram que o atendente do Detran/RS, em parte significativa dos contatos, tem sua imagem desvinculada da imagem da Autarquia, ou ao menos do problema pelo qual o cidadão passa no determinado momento do contato com o órgão. O atendimento é percebido como humano, gentil e amável.

- "Muito obrigado pela resposta. O atendimento de vocês é excelente."
(CE18)

- "Atendimento exemplar, além de dominar totalmente o assunto é gentil e tem muita boa vontade." (CE11)
- "Minha experiência com o Detran foi péssima até conseguir contato através do face, que por sinal foi o único dos canais que me orientou de forma ágil e comprometida em ajudar." (C1)
- "Ok, muito obrigado pela atenção no meu caso até eu conseguir os esclarecimentos. Desejo um bom trabalho a você!." (CF6)
- "Além de perceber muito boa vontade nela, para esclarecer-me sobre as dúvidas, mostrou muita amabilidade e respeito no trato." (CE15)

A eficiência no atendimento eletrônico, isto é, por e-mail e pela rede social Facebook pode ser dada, portanto, como um valor público percebido pelo cidadão. Outros registros que tratam de outros valores e aspectos presentes na Autarquia não foram identificados na análise dos documentos. No entanto, como valores desejados, "segurança" e "transparência" foram recorrentemente citados pela Unidade de análise 3 – Cidadãos em seus relatos, o primeiro destes confirmando a percepção dos servidores diretamente envolvidos com o atendimento.

4.5 O RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO: DIFICULDADES E PERSPECTIVAS

A análise de conteúdo sobre pontos que se referem às dificuldades e perspectivas sobre o relacionamento com o cidadão finaliza o estudo tanto trazendo novas dimensões, ainda não discutidas neste trabalho, como também ratifica questões abordadas nas demais categorias. A Tabela 4 reúne elementos coletados que expressam em tópicos as principais dificuldades identificadas nessa categoria que serão desenvolvidas neste capítulo. Posteriormente, a Tabela 5 traz, em resumo, as principais perspectivas das unidades de análise sobre o assunto. Devido à diversidade de assuntos tratados nesse subcapítulo, ele será dividido por tópicos para que o leitor obtenha uma melhor visualização do estudo.

Tabela 4: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre as dificuldades no relacionamento com o cidadão

(continua)

Unidade de Análise	Dificuldades no relacionamento com o cidadão
Análise Documental – Unidade 1: Atas de reunião	<ul style="list-style-type: none"> - A comunicação entre os setores não ocorre de forma ágil, onerando os setores que trabalham diretamente no relacionamento com o cidadão - A estrutura física disponível é insuficiente - O número de pessoas destinadas ao trabalho de atendimento ao cidadão é baixo - <i>Website</i> disponibiliza conteúdos com linguagem muito técnica - Fraca divulgação dos serviços aos cidadãos - Fragmentação/duplicação de cadastros, dados inconsistentes
Análise Documental – Unidade 2: E-mails e mensagens	<ul style="list-style-type: none"> - Unidade de atendimento por telefone presta serviço insuficiente - Recebimento de respostas automáticas que não respondem a dúvida encaminhada - Dificuldade em distinguir os serviços prestados pelo Detran/RS e por outras instituições - Dificuldade em realizar consultas e encontrar conteúdos no site do Detran/RS

Tabela 4: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre as dificuldades no relacionamento com o cidadão

(conclusão)

Análise Documental – Unidade 2: E-mails e mensagens	<ul style="list-style-type: none"> - Sensação de insegurança e incerteza - Sensação de que as empresas credenciadas não cumprem prazos e não prestam serviço adequado
Entrevistas – Unidade 2: Servidores	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de estrutura - Atendimento deficitário por parte dos credenciados - Falta de integração entre os setores da instituição
Entrevistas – Unidade 1: Gestores da instituição	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de padronização das informações prestadas - Falhas no atendimento do credenciado - Dificuldades na contratação de pessoal qualificado - Falta de unidade nos processos de atendimento - Dificuldade de controle do processo de relacionamento

4.5.1 Canais não unificados, processos não padronizados

Um ponto de destaque nas entrevistas no que diz respeito ao relacionamento do Detran/RS com o cidadão é, inicialmente, o reconhecimento da necessidade de abertura e receptividade por vários canais, acompanhando a evolução do uso das ferramentas pela própria sociedade. "Eu vejo que nós não podemos fechar os olhos à evolução da sociedade. Temos hoje as redes sociais, que são muito importantes e as pessoas utilizam muito e vão utilizar cada vez mais" (D3). Esse assunto também

foi abordado na Comissão de Atendimento ao Público, quando um dos integrantes citou o grande número de demandas ao Detran/RS não atendidas pelo canal “Reclame Aqui”, plataforma que recebe relatos da sociedade civil sobre a má prestação de serviços de empresas diversas e que, atualmente, conta com um canal específico para serviços públicos.

Nesse sentido, também na análise do material proveniente da Comissão de Atendimento ao Público encontraram-se relatos sobre dificuldades no relacionamento com o cidadão no que diz respeito à obscuridade com que as informações são a ele disponibilizadas, levando-o ao erro na busca pelo canal correto para atendê-lo. Não há clareza quanto aos canais existentes e, naqueles disponíveis, não há clareza de informações. Os trechos a seguir ilustram essa posição:

- "O cidadão não sabe para onde telefonar, buscar a informação ou esclarecer dúvidas, por isto reforça a necessidade de um número geral que englobe todos os assuntos" (MR CAP 01-2015).
- "o Protocolo também recebe cidadãos buscando atendimento vindos dos próprios credenciados que os orientam erroneamente" (MR CAP 06-2016).

Hoje, a Autarquia mantém o relacionamento por telefone, por e-mail, presencialmente (na cidade de Porto Alegre) e pelas redes sociais (Facebook e Twitter), sendo que os três primeiros meios são gerenciados pelo setor de Ouvidoria e os dois últimos pela Assessoria de Comunicação Social. Ambos os setores fazem parte da Direção-Geral da instituição, mas atuam como núcleos separados, não relacionando-se entre si. Esse modo de operação não unificado ocasiona métodos de trabalho igualmente distintos, a começar pelo acervo de informações coletado através do tempo e que serve como base de conhecimento para as respostas. A descentralização dos canais de relacionamento é tema presente em grande parte dos relatos dos gestores:

São três vias, três tipos de atendimento, de relacionamento: o Tudo Fácil e o Disque, que são terceirizados, eles falam uma linguagem; o Facebook e o Twitter, o que a assessoria de comunicação administra, uma outra linguagem; e o credenciado fala outra linguagem. E é um abismo de

diferença. Se a mesma pessoa for procurar as três opções, eu tenho certeza que ela não vai ter uma resposta uniforme. (D4)

Eu acho que apesar de o Detran ter estabelecido diversos canais de comunicação (telefone, e-mail, site, rede social, presencial, rede de credenciados), ele peca no controle. Tem muita opção, mas não tem um processo organizado. As opções são todas necessárias, mas a forma como se processa a informação, como se recebe a demanda e devolve, ela é totalmente desestruturada. (D2)

Hoje nós chegamos a um momento em que o cidadão, como ele tem pressa e necessidade (ninguém consegue hoje ficar sem seu veículo, sem sua CNH), ele quer resolver. Isso é prioridade de todos que são habilitados e que possuem veículos. E ele acaba demandando por várias formas: ele vai lá no balcão do credenciado, mas aí ele também consulta a ouvidoria por suas formas de atendimento, passa e-mail, rede social, enfim, ele acaba demandando em todos os meios e aí a resposta não vem igual, e é nisso que estamos mal. (D3)

É relevante assinalar a percepção dos entrevistados desse grupo acerca da primordialidade de reorganização da gestão de informações dentro da instituição, padronizando-as e unificando-as, tanto no que diz respeito a procedimentos quanto à própria linguagem:

Não que a gente se comunique mal, mas não parece que a gente fala a mesma língua. Então eu repito: se o mesmo cidadão procurar os diferentes canais, a resposta pode até ser parecida, mas ela vai ter vírgulas, interrogações ali que podem dar a ele interpretações completamente diferentes. (D4)

Poderiam se manter todos os canais, desde que as demandas convergissem para uma central, um local, e nele fosse tratada a informação, esclarecida a dúvida e devolvida para o cidadão através de um canal único, ou vários, não sei, mas o problema não é a forma como a informação chega ou sai do Detran, e sim a forma como ela é trabalhada. (D2)

Observou-se, ainda, a percepção das dificuldades dos setores que trabalham com o cidadão e deste para com a Autarquia e o sentimento de urgência na adoção de soluções que facilitem o contato do cidadão com a instituição. Nesse sentido, parte expressiva dos cidadãos entrevistados demonstrou simpatia pelo atendimento pelo Facebook: “Após o contato via face obtive um atendimento excelente e ao contrário de todo o restante do DETRAN com respeito e objetividade” (C5). O apreço pela rede demonstra a conveniência de serviços em tempo real, de fácil utilização, sem a necessidade de preenchimento de cadastro e com respostas objetivas.

Trechos do material analisado demonstram a não familiarização de muitos cidadãos às ferramentas eletrônicas disponibilizadas pela Autarquia para a realização de consultas. Algumas dessas ferramentas foram sendo agregadas com a finalidade de proporcionar maior segurança ao usuário dos serviços eletrônicos, como é o caso da ferramenta reCAPTCHA, desenvolvida pela empresa Google. Agregá-la às consultas do *website* da instituição resultou no recebimento de diversas mensagens: "Gostaria de fazer uma reclamação referente ao site. Na área de consultas para veículos, guias e demais itens, ficou muito ruim esse sistema de escolher imagem" (CE03); "Não dá pra vocês serem mais práticos com este site, não vejo graça nenhuma fazer jogo da velha pra fazer uma consulta no site de vocês" (CE02).

Do ponto de vista interno da instituição, processos facilitados de relacionamento também são desejáveis: dada a descentralização do processo de atendimento ao cidadão, na Comissão de Atendimento ao Público verificou-se o surgimento da ideia de uma central, que concentraria em si todas as demandas, mantendo o controle de prazos, informações prestadas, setores envolvidos: "a central de atendimento deve ser o ponto único de contato do cidadão, tendo autonomia e condições de fazer todo o atendimento ao cidadão, com todo o suporte necessário das áreas" (MR CAP 02-2016). Esse assunto será desenvolvido adiante, quando abordarmos as perspectivas do relacionamento com o cidadão.

4.5.2 A falta de integração entre os setores e seu reflexo nas informações prestadas ao cidadão

As melhorias no processo de relacionamento com o cidadão invariavelmente passarão pelas temáticas "governança" e "cultura organizacional". Atualmente existe a percepção das dificuldades acarretadas pela compartimentação do órgão, resultando em uma escassa colaboração entre as áreas. Os setores que se relacionam diretamente com o cidadão, por vezes, realizam demandas às áreas técnicas da instituição na busca de respostas a dúvidas mais específicas, ocasiões estas em que não há a preocupação do tratamento da informação, adaptando-a a uma linguagem mais acessível.

Parte da falha na informação, desde a forma como ela entra até a forma como ela é entregue passa por aquela questão de o servidor que, via de regra, entende que ele sabe e ele tem o poder daquela informação, então ele vai transmiti-la da forma como ele quiser. Ele não está preocupado se o cidadão vai entender o "detranês", como se diz. Então passa por uma mudança cultural de se colocar no lugar do cidadão. De sair do técnico e ir para o outro lado do balcão e pensar "como é que eu estaria demandando essa informação hoje e como é que eu estaria entendendo a devolução? Será que eu entenderia"? Passa por uma mudança de cultura com certeza. Receber, tratar, dar a importância necessária e devolvê-la de uma forma que o cidadão entenda e que não gere retrabalho. (D2)

O modelo interno de gestão também acaba por refletir nos serviços prestados ao cidadão: dentro das especificidades técnicas facilmente compreendidas pelos integrantes dos setores, produz-se conteúdo com linguagem e lógica igualmente técnicas reproduzido na íntegra nos canais disponibilizados ao cidadão. Para serviços simples, o público precisa acessar, ler e interpretar o texto em vários canais e, caso restem dúvidas, deverá seguir as vias formais de contato. Conforme citado nas atas da Comissão de Atendimento ao Público, "...o DETRAN necessita rever a estrutura e conteúdo do seu site de maneira a atender melhor a real necessidade do cidadão" (MR CAP 01-2016).

Ratificando os relatos que observaram a dificuldade de setores técnicos em perceberem aspectos globais da gestão, no que tange ao relacionamento com o cidadão, as atas analisadas discorrem sobre a visão voltada predominantemente para as rotinas internas daqueles setores que constituem as áreas técnicas. Sua colaboração com os canais de atendimento é fundamental, no entanto, o contato com esses setores é, por muitas vezes, laborioso e o tempo de resposta é insatisfatório. Os fragmentos das atas a seguir demonstram essa constatação feita pela comissão estudada:

- "as áreas técnicas necessitam ter a visão de que especificidades devem ser respondidas e que elas fazem parte do processo de atendimento" (MR CAP 06-2016).
- "fala sobre a necessidade em obter informações dos setores para resposta aos questionamentos externos e, muitas vezes, esta comunicação não ocorre de forma ágil, onerando o trabalho realizado pela Ouvidoria" (MR CAP 02-2015).

Parte substancial das respostas dos entrevistados da Unidade de análise 2 - Servidores também exemplifica essa frequente dificuldade aos que trabalham diretamente com o atendimento ao cidadão: a falta de unidade entre os setores da Autarquia, que os leva a trabalhar de forma compartimentada e sem comunicação, resultando em menor conhecimento dos servidores sobre ações ocorridas dentro da instituição, uma resolução mais lenta das demandas dos cidadãos e sua consequente insatisfação com os serviços da Autarquia.

Eu vejo o Detran como um continente cercado por pequenas ilhas, e às vezes o que falta aqui são as pontes de ligação das ilhas com o continente. O que eu quero dizer com isso: que mesmo dentro de um setor, por exemplo, hoje de manhã a gente estava vendo uma demanda que entrou, que saiu uma matéria na Zero Hora sobre os cursos EAD para os CFCs. Então, eu também não sabia e estava lendo a matéria na Zero Hora, e fui buscar a informação junto à Escola Pública de Trânsito, e a Escola também se pegou de surpresa, porque não é deles, é um trabalho da Divisão de Habilitação, só que eles também não estavam sabendo. Da Escola, só o chefe sabia, mas os demais integrantes também não sabiam, e se é um curso presencial, na verdade você pensa o quê? Que é da Escola, da Educação, só que a Educação não sabe. Ou seja, nós temos essas ilhas que não se comunicam, nós temos alguns segmentos que desenvolvem as suas ferramentas, os seus trabalhos para melhorar o atendimento ao usuário, mas dentro da instituição as pessoas não sabem as ações dos seus colegas de trabalho do setor do lado. (S4)

A falta de integração entre os setores também ocasiona o desconhecimento sobre o próprio compromisso do órgão em atender o público: "Tem uma frase que eu escuto muito aqui: 'a gente não tem que atender o cidadão'" (S5). Esse desconhecimento que permeia os setores reverte-se ainda na falta de colaboração entre colegas:

E outra coisa que eu vejo que falta no Detran que ele não entende é que a gente do atendimento tá aqui para ajudar o servidor. Porque o servidor tá lá fazendo um processo concentrado. E ele tem que parar tudo para ir lá na portaria responder para alguém que quer resolver uma situação. Então é muito mais fácil ele dar um apoio pra nós, que somos 2, 3 pessoas, do que ter que atender quantos cidadãos? Ou ter que ficar lá atendendo telefone? (S1)

A colaboração e maior integração entre os setores mostrou-se um tema bastante frequente nas entrevistas e atas e trouxe consigo assuntos como gestão de pessoas e cultura organizacional, a serem desdobrados posteriormente, no subcapítulo que trata das perspectivas do relacionamento com o cidadão.

4.5.3 A terceirização e os entraves a um serviço de qualidade

A partir dos relatos coletados observam-se, inicialmente, obstáculos à contratação de pessoal terceirizado qualificado que irá compor parte do atendimento ao cidadão no Detran/RS: "a gente paga pouco, o que é um problema dos órgãos de controle, que dizem que o menor preço é o que vale, então eu não posso exigir numa licitação que todos os atendentes tenham curso de RH ou curso de secretariado, o que seria ideal" (D4). Sendo assim, após a contratação de um colaborador terceirizado, ainda existe o tempo de absorção de conhecimentos necessários ao desempenho da função em si, mais o conhecimento técnico sobre os processos da própria instituição, e essa curva de aprendizado é mais longa do que seria se houvesse a possibilidade de contratar pessoal especializado. Também no aspecto da qualificação de pessoal, outro ponto assinalado nos dados coletados aborda a qualidade das informações prestadas pelas empresas credenciadas ao Detran/RS.

Apesar de não estarem originalmente nas categorias pré-definidas neste trabalho, o alto índice de passagens que mencionam os serviços das empresas credenciadas pelo Detran/RS – mais do que a própria contratação de terceirizados para serviços internos - fez com que esse público merecesse atenção da pesquisadora. Os dados coletados permitiram afirmar que há, por parte dos entrevistados de todas as unidades de análise, expectativas em relação às empresas credenciadas pelo Detran/RS quanto ao seu papel no relacionamento com o cidadão.

Os credenciados pelo Detran/RS exercem papel fundamental no contato com o cidadão, representando a instituição, especialmente em cidades do interior do Rio Grande do Sul. Em muitos casos, o cidadão até mesmo desconhece que aquela seja uma empresa credenciada, acreditando que ali esteja o próprio Detran/RS. Dessa forma, ele costuma visitar essas empresas não somente na ocasião de abertura de serviços, como também para esclarecer dúvidas e obter informações: "a informatização do processo dos meios de comunicação é importante, mas também o próprio atendimento presencial junto aos credenciados, pois tem uma fatia da sociedade que quer ouvir e estar no balcão, e ela precisa ser atendida" (D1).

Nós temos um modelo que foi pensado, foi estudado para o cidadão chegar num centro credenciado. Nós teríamos centros por todo o Estado, ele quando tivesse alguma questão de veículos, ele batesse no CRVA e tivesse a melhor a informação da maior qualidade ali no balcão, assim com serviços do CFC, de remoção e depósito, enfim, com todas as nossas áreas. Foi pensado assim, inicialmente seria desta forma, e os tempos foram agregando outras formas de atendimento. (D3)

Os serviços prestados pelas empresas credenciadas são, no entanto, alvo de críticas e da insegurança do cidadão: "O Pessoal está me dando o prazo de 10 dias pra fazer a vistoria, sendo que por lei é 5 dias" (CF4). Há um clima de incerteza quanto à correção dos procedimentos empregados nos serviços, informações prestadas e prazos dados. Outras unidades de análise também mencionam essa dificuldade, apontando a ineficiência do atendimento realizado no credenciado, que presta por vezes informações equivocadas, infrutíferas e não padronizadas. Nesse ponto também é válido ressaltar a constatação de que as empresas credenciadas pela instituição têm dificuldades em compreender sua importância nesse aspecto, visto que o cidadão frequentemente as busca antes de se direcionar aos canais gerenciados pela Autarquia. Foi observado, por meio dos contatos com as redes sociais, que muitos cidadãos que lá expõem suas dúvidas o fazem após a ida à empresa credenciada: "o crescimento de contatos pelo Facebook alertou o setor de que nem sempre as respostas recebidas são satisfatórias, o que os faz procurar esse canal" (MR CAP 06-2016). O cidadão, ao procurar o atendimento via e-mail ou redes sociais posterior ao atendimento na empresa credenciada, demonstra a busca por uma posição oficial da instituição e a percepção de que Detran/RS e credenciado são instituições diferentes.

O fato de as empresas credenciadas constituírem, na visão dos entrevistados, ponto relevante de contato da instituição com o cidadão, torna de especial importância o trabalho em sua atualização e informações constantes: "o credenciado também, na ponta do balcão, eu não sei quem tá atendendo lá. Eu sei que ele é credenciado, eu sei que ele tem qualificação, mas a qualificação dele é distante" (D4). Uma alternativa apresentada nos relatos cita o retorno dos treinamentos, anteriormente praticados na instituição, com a rede de empresas credenciadas com o auxílio de ferramentas de conferência por vídeo.

Com esse formato que ficou do Detran centralizado em Porto Alegre, nós tínhamos um modelo em que nós reciclávamos nossos credenciados com macrorreuniões, em que as equipes se deslocavam ao interior do Estado, faziam reuniões com credenciados daquela região para atualizar informações, atualizar o conhecimento, para trocar experiências, visando a um serviço mais qualificado sempre. Hoje, com as tecnologias que existem nós já pensamos que essa não é a forma mais eficiente porque até que você consiga fazer a volta em todo o nosso estado leva muito tempo, até você chegar de volta naquele primeiro que você reciclou já passou muito tempo. (D3)

O tema também foi frequentemente lembrado durante as entrevistas com a Unidade de análise 2 – Servidores. Inicialmente vistos pelo cidadão como o próprio Detran/RS, e não como uma empresa privada por ele credenciada, os centros de formação de condutores e de registros de veículos absorvem uma grande parte dos atendimentos ao cidadão. É relatada, no entanto, a falta de controle da Autarquia sobre o atendimento prestado pelo credenciado e, mais do que isso, a falta de qualidade desse processo, pois são recorrentes as demandas do cidadão aos canais oficiais do Detran/RS após uma primeira tentativa em um centro credenciado.

Nós temos uma dificuldade muito grande dos credenciados em atender o cliente deles lá na ponta. Se nós tivéssemos lá o CRVA, o CFC com uma qualidade, com um empenho em bem atender o usuário local lá, daqui a pouco muitas questões não precisariam vir até nós. Então a gente vê assim que são coisas banais, do dia-a-dia. A gente recebe muita reclamação, porque às vezes tem lá um estagiário que é só pra dizer que estão atendendo o público deles, mas não são pessoas que têm efetividade no atendimento. (S4)

Existe uma lacuna no que diz respeito ao relacionamento das empresas credenciadas com o cidadão e, antes disso, na definição do papel do credenciado e o controle do seu serviço por parte da instituição.

A análise do material permite inferir, por fim, que vista inicialmente como uma medida de eficiência para o serviço público, advinda da teoria da Nova Administração Pública, a terceirização acaba por desencadear na instituição estudada inúmeros entraves ao serviço prestado ao cidadão, afetando sua qualidade, gerando retrabalho e a necessidade de controle por servidores do quadro como tentativa de solucionar problemas.

4.5.4 Um Detran, diversos papéis atribuídos

Uma dificuldade frequentemente observada nas mensagens recebidas pelos canais de atendimento diz respeito ao não entendimento sobre as atividades do Detran/RS e de outros órgãos. A Autarquia é regularmente questionada sobre a prestação de serviços que não são de sua competência como, por exemplo, sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, quando na verdade este é de responsabilidade da Secretaria da Fazenda. Os fragmentos a seguir, em sua totalidade, não dizem respeito ao trabalho da Autarquia e poderiam ter sido resolvidos com maior celeridade se encaminhados à instituição correta:

- "Não tenho que entrar em contato com EPTC e sim com o Detran, pois o recurso foi enviado pra vcs. Já corrigiram o erro?" (CF03, após ser informado que sua questão deveria ser averiguada pela Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC)
- "Se eu pagar os 510,00 emite o documento ou só depois que pagar os 2043.00 que tem no sefaz?" (CF08)
- "Estou com meu imposto atrasado e quero regularizar, poderia parcelar?" (CF09)
- "Olá gostaria de saber se posso pegar o IPVA com cartão de crédito online" (CF10)
- "Gostaria de saber se é possível colocar placa de proibido estacionar caminhão na travessa Jundiaí por dois motivos: por ser lomba íngreme e por obstruir passagem de lixeiro e outros, claro, salvo parar para entregas e mudanças" (CF11)
- "Estou negociando uma pick up ano 1998 e gostaria de saber se no ano que vem (2018) ela é isenta de IPVA ou se é somente em 2019." (CE10)

O fato de a instituição absorver, ou ter seus processos ligados a outras instituições, como é o caso da administração das multas e o licenciamento anual de veículos (cujas condições incluem o pagamento do IPVA, imposto de responsabilidade da Secretaria da Fazenda) é naturalmente absorvido pelos

servidores da instituição. No entanto, para o cidadão, a complexidade desses serviços não é de fácil entendimento.

Hoje o cidadão vem aqui e reclama pra gente que o Detran só quer tirar dinheiro dele, só que nem sempre é o Detran, quem multou ele foi a EPTC, por exemplo. Daí o Detran que é o ladrão. Então eu acho que o Detran peca em informar o cidadão: olha, quem tá te autuando é o órgão de trânsito do teu município, eu não tenho nada a ver com isso. O valor do IPVA, por exemplo: a pessoa vem aqui e reclama que o IPVA tá alto, mas não sabe que o IPVA é da Secretaria da Fazenda. (S2)

Atualmente, um número expressivo de demandas do cidadão refere-se a assuntos de competência de outras instituições. Segundo os entrevistados da Unidade de análise 2 – Servidores, urgem medidas que possam definir de forma clara para o cidadão quais são as atribuições do Detran/RS e de outras entidades, o que, por si só, muito contribuiria na diminuição do número de chamados.

4.5.5 Dificuldades na estrutura física

Relatos dos cidadãos e, principalmente, dos servidores envolvidos no atendimento, salientam a falta de infraestrutura adequada ao serviço de atendimento, tanto no que se refere ao espaço físico e ferramentas de trabalho quanto aos recursos humanos selecionados para a função:

Nossas maiores dificuldades estão no espaço físico. Ele nos prejudica até em como prestar atendimento. Ele é muito apertado, o cidadão fica ali aguardando e ouvindo o que está acontecendo com o outro. Isso só vai melhorar quando a gente vier para outro espaço. Outra questão que atrapalha um pouco é de sistema. A nossa rede é separada e de vez em quando o sistema cai, de todos os órgãos aqui. A gente segue protocolando, mas depois tem que lançar tudo no sistema. (S2)

O que nós precisamos melhorar aqui dentro começa pela estrutura do atendimento como um todo. Nós precisaríamos hoje reestruturá-lo com pessoas qualificadas, treinadas, com maior comprometimento, e a partir daí sim, ter um retorno mais ágil, mais eficiente para o público lá fora. (S4)

A partir das mensagens analisadas, infere-se que são copiosas as razões de natureza estrutural pelas quais um cidadão passa por dificuldades em acessar serviços ou informações da instituição em tela. No entanto, assim como com o grupo de servidores entrevistados, nessa unidade de análise verificou-se que o telefone ainda é o primeiro meio que o cidadão busca para solucionar suas questões e

problemas e aí reside sua maior dificuldade. Uma significativa parcela das mensagens recebidas inicia-se pela informação de que este é o segundo canal através do qual se tenta o contato, pois o serviço telefônico está indisponível. É importante assinalar que o serviço por telefone é gratuito apenas para chamadas de dentro do estado do Rio Grande do Sul e feitas por telefone fixo. Chamadas de fora do estado ou feitas por telefone celular são pagas.

tentei por várias vezes o contato pelo 0800 do Detran RS e a ligação é atendida pela central, mas não consigo ser atendido. Tentei várias opções e algumas não reconhece o renavam, em outras reconhece e não vai adiante, também tentei teclar 9 para "outras informações" e por duas vezes a ligação dá sinal de chamando e aguardei por 10min cada vez e mesmo assim não fui atendido. (CF06)

Outros relatos não tão detalhados, mas que exemplificam mensagens frequentemente recebidas, são expostos a seguir: "olá, estou tentando contato pelo 0800 510 33 11 e ninguém atende, desde as 9hs qual o número que posso ligar?" (CF12); "Qual o problema do Detran? Tu liga e ninguém atende e quando atendem desligam" (CF07).

A sensação de alta frequência das mensagens automáticas, decorrentes de todas as posições de telefone ocupadas, é tão forte que mesmo em canais que utilizam essa prática apenas fora do horário de expediente (Facebook), as respostas ao cidadão foram percebidas como automáticas ou previamente elaboradas e que não respondiam suficientemente às dúvidas enviadas: "eu já enviei 2 vezes no fale conosco na ouvidoria e só recebo resposta automática. Assim como aqui" (CF02); "eu quero um número pra ligar, não quero falar com robô" (CF04).

Para os servidores que trabalham diretamente no atendimento ao cidadão, o investimento em melhorias é imprescindível para sanar os graves problemas desse importante canal:

A gente pode melhorar bastante coisa, mas para melhorar tem que ter investimento. Se tu tem um problema com uma empresa, qual é o primeiro meio de comunicação que tu vai tentar pra falar com ela? O telefone. Qual é o nosso pior atendimento? O telefone. O 0800 do Detran hoje é péssimo, não tem estrutura, não tem equipamento, tem poucas pessoas. Quem mora no interior não tem o Tudo Fácil para ir perguntar, tem menos internet, quem tem mais idade, vai querer usar o telefone. Então, o primeiro passo para melhorar o atendimento seria revolucionar o atendimento telefônico. Dobrar, triplicar a equipe, colocar a quantidade de equipamento necessária pra que eles consigam atender. (S2)

É possível depreender a partir dos dados, portanto, que outra característica defendida pela Nova Administração Pública, que consiste na diminuição da máquina pública, traduz-se neste cenário como falta de pessoal e de uma estrutura adequada de trabalho.

4.5.6 Perspectivas sobre o relacionamento com o cidadão

A análise de conteúdo realizada, além de identificar uma miríade de entraves no relacionamento da instituição em tela com os cidadãos que atende, também possibilitou assinalar diversas perspectivas de melhorias a serem desenvolvidas que foram identificadas pelas unidades de análise. A Tabela 5 resume em elementos-chave esses aspectos, como será visto a seguir:

Tabela 5: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre as perspectivas do relacionamento com o cidadão

(continua)

Unidade de Análise	Perspectivas do relacionamento com o cidadão
Análise Documental – Unidade 1: Atas de reunião	<ul style="list-style-type: none"> - Padronização das informações que circulam na instituição - Produção de informações com linguagem adaptada para melhor compreensão - Unificação dos canais de atendimento - Melhorias na gestão de pessoas, aproximando servidores e direção - Unificação dos cadastros dos cidadãos na base de dados da Autarquia - Reconhecimento do credenciado como atuante no relacionamento com o cidadão

Tabela 5: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre as perspectivas do relacionamento com o cidadão

(continuação)

Análise Documental – Unidade 2: E-mails e mensagens	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de ferramentas mais fáceis de utilizar - Desejo de menos fases a cumprir para cada serviço
Entrevistas – Unidade 1: Gestores da instituição	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento da necessidade de atendimento por vários canais, que não apenas os já instituídos na Autarquia - Urgência da unificação de processos, de forma que o cidadão receba respostas uniformes independentemente do canal escolhido - Necessidade de um processo de contratação que permita a solicitação de pessoal terceirizado com maior qualificação para a função - Maior presença de servidores envolvidos no relacionamento com o cidadão - Redução dos conflitos resultantes da dicotomia “técnico x político” - Necessidade de aproximação e qualificação do atendimento dos credenciados
Entrevistas – Unidade 2: Servidores	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de investimentos em estrutura - Gestão de pessoas, buscando integrar as diversas áreas da

Tabela 5: Elementos-chave da análise de conteúdo sobre as perspectivas do relacionamento com o cidadão

(conclusão)

Entrevistas – Unidade 2: Servidores	<p>instituição</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maior presença de servidores envolvidos no relacionamento com o cidadão - Promoção de melhorias no atendimento dos credenciados
Entrevistas – Unidade 3: Cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de prazos bem definidos - Maior preocupação com o bem-estar do cidadão

A análise documental, bem como as respostas dos entrevistados às questões que buscavam verificar as principais perspectivas do relacionamento da instituição analisada com o cidadão mantiveram-se dispostas ao redor de três eixos principais:

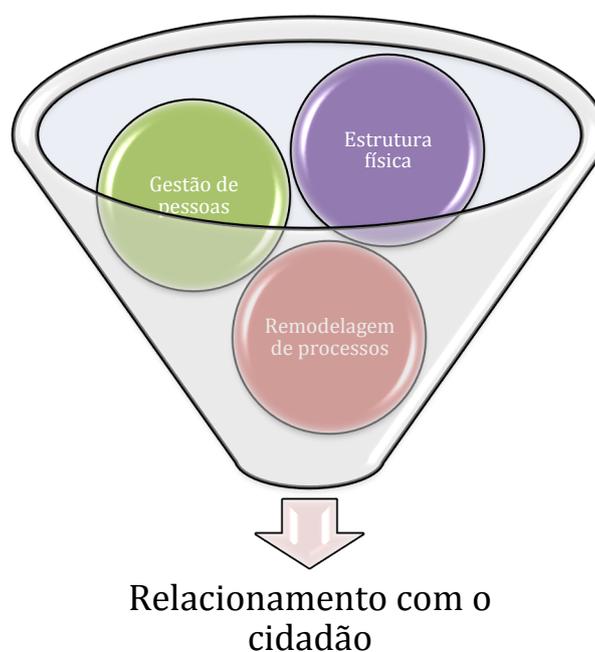


Figura 4: Principais eixos para a promoção de melhorias no relacionamento com o cidadão

O primeiro eixo, ressaltado com mais frequência por servidores e gestores entrevistados, diz respeito a um trabalho de base nos setores diretamente envolvidos com o atendimento ao cidadão, investindo-se em estrutura física, ferramentas adequadas e em melhores condições de trabalho.

O segundo e o terceiro eixos fluem entre a gestão de pessoas e a remodelagem de processos. O material coletado demonstra que há o reconhecimento de que ambos os eixos são interdependentes.

É consenso entre as unidades de análise internas da instituição a necessidade de organização dos procedimentos de relacionamento com cidadão dentro da Autarquia, visando à agilidade e envolvimento das áreas. Nesse escopo, o item mais abordado como prioridade diz respeito a entregar ao usuário uma informação tratada e padronizada por todos os seus canais.

Para tanto, modificações internas também devem ser pensadas, perpassando tanto pelos setores diretamente envolvidos na resposta ao cidadão quanto pelas áreas de suporte técnico. "Urge definir a reestruturação física e de pessoal dos setores envolvidos com o atendimento interno e externo (comunicação, ouvidoria, atendimento, protocolo) a fim de padronizar a informação, bem como modernizar sua consulta" (MR CAP 01-2015).

Parte significativa das respostas converge para a opinião de que o envolvimento de um maior número de servidores do quadro da instituição no atendimento ao público atua de forma benéfica nesse sentido. Os servidores, pelo seu tempo de permanência na Autarquia, possuem um conhecimento mais aprofundado sobre processos das mais variadas áreas, tendo maior potencial de autonomia e agilidade no atendimento do que o pessoal terceirizado.

o atendimento presencial, por exemplo, que também é uma dificuldade, porque eu não consigo ter um servidor presente o tempo todo do atendimento lá, eu tenho um servidor em alguns momentos lá dentro, então o ideal seria ter um servidor que conhecesse toda a sistemática do Detran acompanhando aquele trabalho lá para minimizar algum problema que possa ocorrer. (S4)

O envolvimento de mais servidores do quadro no relacionamento com o cidadão, ou mesmo o entendimento de um maior número de servidores sobre o reflexo de sua função para a sociedade irá perpassar sobre questões de gestão de pessoas. A existência de conflitos resultantes da dicotomia "técnico x político" foi

destacada pelas Unidades de análise 1: Gestores como um dos fatores a serem superados. Os fragmentos abaixo ilustram essa posição:

é inevitável que se mude culturalmente, que o servidor entenda que nós estamos aqui para prestar serviço, nós somos servidores públicos, nós não estamos aqui para deter poder nem informação, e escolhermos o que vamos dar de informação. Nossa obrigação maior, nossa razão de ser aqui é servir. (D2)

Pra isso eu tenho que falar um pouco de política. Não de política partidária, mas de política porque o sistema hoje é assim. Se está errado ou certo eu não vou discutir. O sistema é híbrido. O político indicado para vir trabalhar aqui tem que conviver com o servidor do quadro, que vai ficar aqui vinte, trinta anos. Mas o que nós temos que aproveitar: as experiências de quem vem pra cá. Eu sei que às vezes vem para cá pessoas totalmente desqualificadas. Mas tem muita gente que pode trazer boas experiências lá de fora. Eu acho que isso é positivo se bem aproveitado. Eu não posso vir aqui e fazer o Detran trabalhar pra mim ou pro meu partido, agora eu trabalhar aqui, ou seja lá quem for e trazer uma experiência nova de fora. (D4)

Ainda nesse espectro, os servidores entrevistados frisam a necessidade do trabalho de gestão de pessoas visando à integração e troca de experiência entre as áreas e a incentivar um trabalho mais humano e que estimule que os servidores trabalhem de acordo com seus gostos e competências:

A gente precisa muito trabalhar com gestão de pessoas, fazer com que cada um assuma a responsabilidade por seus atos, fazer com que a gente olhe e se entenda, se conheça. Acho muito importante a gente gostar do que faz, em todas as áreas, pra gente conseguir melhorar. (S1)

Relacionando-se com a necessidade de gestão de pessoas, mas já adentrando o universo da melhoria de processos, a excessiva departamentalização presente na Autarquia foi mencionada por uma expressiva parte dos entrevistados como um ponto a ser superado pois, por mais interno que esse aspecto possa soar, ele é suficientemente percebido pelo cidadão.

Teve um colega que não sabia que a gente tinha uma ouvidoria. Precisa de mais integração e troca de conhecimento. O Detran é muito departamentizado. A gente precisa trocar mais informações. (S5)

Existe a percepção que a sólida divisão da instituição em departamentos será de difícil dissolução ao passo que mudanças não ocorram no sentido de

horizontalização da gestão em si o que, na prática, significaria a diminuição dos processos que demandam andamentos hierárquicos:

Tu tens que horizontalizar a gestão. Tu não podes ter uma hierarquia absurda, embora ela seja necessária do ponto de vista de condução do órgão. Ela não é necessária do ponto de vista de execução, ela pode ser horizontalizada para diminuir as camadas de autorização, de andamento de processo. (S5)

O trabalho interno com os servidores e gestores foi notadamente apontado como uma das prioridades de trabalho na visão dos entrevistados. Outra prioridade, no entanto, diz respeito a um fator externo à instituição: o trabalho dos credenciados. A qualificação e o trabalho contínuo junto a essas entidades faz-se necessária e urgente em um processo de melhorias no relacionamento com o cidadão. Tem-se nas atas da Comissão de Atendimento ao Público que os integrantes "reforçam a importância de os credenciados também serem constantemente lembrados de seu papel no atendimento ao cidadão, pois uma grande parte das demandas poderia ser resolvida por eles, no primeiro contato dos usuários de nossos serviços" (MR CAP 06-2016). Em grande parte das entrevistas com os servidores, evidencia-se que é desejável o trabalho do credenciado em primeira instância e que, quando este é bem executado, ele é capaz de evitar o atendimento posterior do cidadão pela Autarquia.

Em outra perspectiva, existe entre as unidades de análise o consenso sobre a necessidade de uma investigação aprofundada sobre as necessidades do cidadão em sua busca por informações e serviços. O conhecimento sobre o público atuaria de forma benéfica mesmo em questões de treinamento com as empresas credenciadas. Note-se que, na passagem a seguir, a referência ao cidadão é feita pelo termo "cliente": "...importância de pesquisa que aponte o que realmente o cidadão precisa. Não podemos trabalhar internamente, sem escutar nosso cliente externo" (MR CAP 03-2015).

O que as pessoas criticam do Detran, é que ele muitas vezes, por ser um órgão muito administrativo, ele não vai lá fora ver qual é a realidade das pessoas, entende, eu acho que é isso que falta: ouvir mais as pessoas. O trânsito não é só trânsito. O trânsito é um convívio. (D4)

O trabalho da Comissão de Atendimento ao Público destacou a necessidade de redesenho de processos e ferramentas, item também abordado nas demais unidades, como o próprio *website* da instituição, visando maior fluidez e facilidade de

acesso ao cidadão: "é importante abordar nossa intenção de termos um *design* mais limpo e que exija poucos cliques para que o usuário encontre o que deseja. Além disso, é fundamental que o site disponibilize os dados abertos e mais informações que auxiliem a imprensa" (MR CAP 14-2015). Esse ponto de vista vai ao encontro daquele manifestado pelo próprio cidadão nas mensagens enviadas e em suas entrevistas como também daqueles verbalizados por servidores e gestores.

E esse empoderamento do cidadão, no princípio tem que ser respeitada a questão da boa fé; também a autodeclaração: ele não precisa vir com aquela pilha de documentos. Então a administração pública tem que se sensibilizar no sentido da mudança da lei, mudanças das resoluções do CONTRAN, para que ele possa com uma auto-declaração com os seus dados fazer os seus serviços do Detran de uma maneira mais ágil. Através do autoatendimento ele já faz o pré-cadastro, já faz o agendamento, para tirar o peso do Estado. E para isso é necessário, sem dúvida nenhuma, a modernização deste órgão, a criação de ferramentas, de aplicativos, que nós possamos então facilitar a vida do cidadão. (D1)

Durante o período estudado, o assunto "relacionamento com o cidadão" encontrava-se em um período consideravelmente efervescente dentro da instituição analisada. Movimentos no cenário mundial, como visto nos capítulos iniciais deste trabalho, certamente contribuíram para colocar esse tema em pauta. Em âmbito estadual, o cenário de crise financeira trouxe a necessidade de reflexão sobre melhorias em processos que proporcionassem reflexos positivos na vida do cidadão sem a necessidade de investimentos. Toda essa série de fatores certamente contribuiu para a disseminação de reflexões e perspectivas sobre a responsabilidade da instituição pública em dar mais atenção a sua relação com o público que atende.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura de “*The New Public Service: serving, not steering*” (DENHARDT; DENHARDT, 2007) constituiu-se como a motivação inicial para o desenvolvimento desta pesquisa. À pesquisadora, a existência de uma teoria da administração pública que considerasse elementos tais como participação, transparência e a visão do cidadão como tal parecia adequada para falar da gestão pública em nossa época, em que a tecnologia de informação e comunicação mostra grande potencial para reduzir drasticamente as barreiras entre o cidadão e o governo.

No ano de 2016, quando esta pesquisa teve início, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a partir do argumento da crise financeira, passou a promover o incentivo de práticas de melhorias de serviços ao cidadão que não demandassem investimentos expressivos. Nesse mesmo ano, no Departamento Estadual de Trânsito, desenvolvia-se o trabalho da Comissão de Atendimento ao Público, cujo conteúdo fora exposto nos capítulos anteriores deste trabalho e que colocava em pauta na instituição o tema “relacionamento com o cidadão”. Poucas reuniões da Comissão, da qual a autora deste trabalho foi membro, foram suficientes para a afirmação de que ações capazes de promover as necessárias melhorias eram um assunto, inicialmente, pertinente à gestão.

No decorrer das etapas da pesquisa, o estudo das bases teóricas, a análise documental e as entrevistas em profundidade, foi possível elucidar dimensões muito peculiares da administração pública no cenário brasileiro. O hibridismo, realçado pelo suporte conceitual da obra de Faoro, faz-se evidente nos processos, bastidores e mesmo no pensamento do serviço público. Isso reforça a ideia de que, mesmo a partir da disseminação da teoria Novo Serviço Público, teremos em nossas instituições o empréstimo desse e de outro elemento, que conviverá lado a lado com o pensamento de décadas atrás. A coexistência de aspectos das diferentes abordagens da administração pública, no entanto, não necessariamente configura-se como um aspecto negativo a uma instituição. Como foi possível verificar a partir da pesquisa realizada, existem elementos e processos adequados para o cenário local e que suprem necessidades específicas da instituição. O benefício da teoria do Novo Serviço Público, ao ver da autora, reside, antes de mais nada, na mudança de foco estratégico do serviço público, buscando a eficiência dentro daquilo que é prioridade ao cidadão.

Nesse sentido, nas etapas em que questões sobre o modelo de gestão predominante na instituição foram proferidas, a administração pública burocrática ainda sobressaiu-se de forma impactante a aspectos de qualquer uma das demais teorias. Elementos da administração burocrática foram conscientemente citados como aqueles que, em dado cenário, proporcionam maior segurança aos processos, segurança essa dada como valor público primordial esperado pelo cidadão.

Durante a análise documental e nas oportunidades em que os entrevistados foram estimulados a demonstrar suas percepções sobre o modelo de gestão ideal, ou aquele cujos elementos vem-se tentando incorporar na instituição, a Nova Administração Pública foi dada, na maior parte dos casos, como modelo excelente de administração. Ferramentas de controle, gestão por competências, planejamento estratégico foram alguns dos vários elementos citados, todos visando o tratamento do cidadão como um cliente, termo também mencionado por diversas vezes. Além disso, práticas que remontam a própria lógica de funcionamento da instituição desde o seu início já demonstravam a aproximação com o modelo gerencial, como é o caso das empresas credenciadas. Muitos dos problemas identificados pelos entrevistados, no entanto, que também constituem características da Nova Administração Pública, não foram mencionados como parte desse modelo, como a terceirização e a ênfase na eficiência assentada na redução de pessoal e na precarização das condições de trabalho.

O fato de não existirem menções ao Novo Serviço Público não se configura em um problema ou questão a ser tratada, dado, antes de mais nada, o pouco tempo de existência da teoria e, mais do que isso, as sutis mudanças que ela propõe, especialmente, em relação à sua antecessora. No entanto, cabe assinalar que em escassos momentos da pesquisa houve abordagem ao conceito de participação, principal contribuição da teoria. Nos momentos em que melhorias no relacionamento com o cidadão foram idealizadas, ainda observou-se um sentido único de comunicação, sem que houvesse o olhar sobre como os canais de atendimento podem atuar como uma via de mão dupla, promovendo melhorias através da participação.

Como resultado para o cidadão, e aí vemos cumprido o objetivo principal desta pesquisa, verificamos que neste cenário híbrido entre processos burocráticos e gerenciais, ele segue não tendo seus principais valores desejados atendidos. O cidadão continua respondendo ao órgão público dentro de uma lógica burocrática,

por vezes em ferramentas que, internamente, objetivam proporcionar facilidades ao público e um maior controle da instituição, mas cujo uso representa, na prática, não apenas uma simples transposição do papel para o meio tecnológico, como também uma barreira de usabilidade, o que é exemplificado pelo fato de um grande número de cidadãos ainda optar pelo atendimento presencial. As dificuldades em ser um cidadão atendido pela instituição estudada seguem com procedimentos de alta complexidade, que demandam uma grande quantidade de tempo, e com uma comunicação que não fala a sua linguagem, gerando uma sensação de insegurança.

Em seu dia-a-dia, o cidadão permanece desconhecendo o poder de sua participação no meio público e tampouco é estimulado a fazê-lo. Um reflexo disso reside justamente na baixa participação desse público enquanto unidade de análise nas entrevistas em profundidade: frases curtas, respostas rápidas e apressadas e que demonstravam um expressivo distanciamento do setor público. A superficialidade de grande parte das respostas levou a pesquisadora a buscar nova validação dos questionários, aplicando-os por escrito com nova amostra que acabou por confirmar os dados coletados.

Há que se mencionar que, no decorrer do desenvolvimento deste trabalho, apesar do encerramento da Comissão de Atendimento ao Público, iniciativas no relacionamento do Detran/RS com o cidadão foram sendo tomadas. O setor de Ouvidoria trabalha hoje na implantação de uma ferramenta de cadastro e controle de solicitações e a Autarquia trabalha no desenvolvimento de alguns serviços que poderão ser feitos em plataforma digital, sem a necessidade da presença física do cidadão. Cabe salientar que, apesar de não terem sido concebidas com o objetivo de promover a participação, dados extraídos dessas ferramentas podem ser úteis em favor da melhoria de serviços, se estrategicamente analisados.

Nesse sentido, inesperadamente, o trabalho das empresas credenciadas foi citado por todas as unidades de análise como de fundamental importância no relacionamento com o cidadão. Hoje, o credenciado, especialmente em cidades do interior do Rio Grande do Sul, representa a única imagem que o cidadão tem da Autarquia – e não deve ser sua obrigação o reconhecimento de que uma empresa que utiliza o nome, as cores e a marca da instituição seja, na verdade um ente privado. Reconhece-se, em muitos casos, sua precária qualificação enquanto serviço terceirizado e a urgência em a administração voltar seu olhar para esse

modal, tomando iniciativas que visem aproximá-lo da instituição e de seu papel no serviço público.

Toda a reflexão gerada neste período sobre o tema da pesquisa também trouxe à tona a necessidade de trabalho de outra temática que incide na disposição da instituição em relacionar-se com o cidadão: a gestão de pessoas. Tida por muitos dos entrevistados como um resultado dos processos burocráticos aplicados durante um longo período, a profunda divisão da Autarquia em departamentos prejudica a tomada de iniciativas em todos os aspectos, dificulta a comunicação interna e o senso de responsabilidade do servidor público em servir o cidadão. Essa divisão salienta-se ainda mais quando colocam-se em cena os agentes políticos. Soluções para os aspectos levantados não foram estudadas no trabalho em tela e apresentam-se como recomendações para futuras pesquisas. A partir dos resultados deste trabalho indica-se, ainda, como sugestão para novos estudos, pesquisas na área de governo eletrônico que visem traduzir formas de participação cidadã viáveis nos cenários locais no Brasil e buscar a implementação de serviços que de fato tragam uma remodelagem facilitadora de processos.

Como sugestão de continuidade para esse estudo tem-se, ainda, o acompanhamento da Lei Federal nº 13.460, publicada em 26 de junho de 2017 e que estabelece um prazo de 365 dias para entrar em vigor. Em consonância com os temas levantados por este trabalho, a recente normativa estabelece critérios de participação, proteção e defesa dos usuários do serviço público, observando deveres e procedimentos de órgãos e entidades. A lei prevê direitos básicos dos usuários dos serviços públicos, como a liberdade de escolha entre canais de atendimento oferecidos, proteção de suas informações, cumprimento de prazos por parte das instituições, eliminação de formalidades, entre outros tantos que asseguram sua participação e o acesso facilitado ao serviço público. Da parte das instituições prevê-se, entre outros deveres, a obrigatoriedade da disponibilização de uma Carta de Serviços ao Usuário, esclarecendo os serviços de sua competência e explicitando horários, prazos e processos. A Lei nº 13.460 também fortalece o trabalho das ouvidorias, deixando claro seu importante papel na promoção da participação cidadã e na melhoria dos serviços. Às instituições públicas caberá, ainda, a periódica avaliação e pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços. A normativa, por si só, não terá poder transformador sobre os serviços públicos. No entanto, mesmo ainda deixando algumas lacunas, ela demonstra certa maturidade

do setor público em avançar sobre tão complexo tema. Aos gestores caberá, dentro dos prazos estabelecidos pela norma, não somente a adequação de suas instituições às práticas recomendadas, como também a provocação a sua adoção por toda a sociedade.

Por fim, como recomendações práticas para a instituição analisada a partir dos dados coletados na pesquisa, sugere-se:

- a retomada dos estudos sobre melhorias no atendimento ao público baseados, diferentemente dos estudos anteriores, na teoria do Novo Serviço Público e na Lei Federal nº 13.460;
- a horizontalização da estrutura, diminuindo-se a hierarquia e facilitando-se a troca interna de informações, aproximando a tomada de decisão dos problemas trazidos pelo cidadão;
- o envolvimento de um maior número de servidores do quadro nos processos de relacionamento com o cidadão;
- o estudo sobre melhorias nos processos licitatórios, objetivando a qualificação das terceirizações existentes;
- o treinamento e a qualificação das empresas credenciadas em seu papel de atender o cidadão;
- a integração dos processos de comunicação, unificando-se a linguagem e as respostas prestadas, evitando-se assim duplicidades e retrabalho por setores da Autarquia;
- o estudo da usabilidade de ferramentas e serviços eletrônicos disponibilizados ao cidadão, de forma que proporcionem processos com maior aceitação pelo público.

Ao fim desta pesquisa, julgamos ter atingido os objetivos inicialmente propostos. Mais do que isso, durante a construção deste trabalho, o estudo de outros casos, a troca de experiências com servidores de outros órgãos e a intensa leitura demonstraram que o seu resultado provavelmente também se aplique a outras instituições públicas. Este passo foi, em nosso ver, uma contribuição para o estudo do serviço público no Rio Grande do Sul ao aprofundar-se nas principais teorias da administração pública e analisá-las em uma instituição de importância

ímpar no Estado. Espera-se que a pesquisa que aqui se conclui seja uma porta de entrada para outros pesquisadores se dedicarem ao tema buscando, sobretudo, a qualificação do serviço público e a entrega ao cidadão daquele que deve ser o seu maior valor: a cidadania.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. *Raymundo Faoro: quando o mais é menos*. Perspectivas, São Paulo, 29: 169-189, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997.

ALFORD, John; O'FLYNN, Janine. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques, and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 2009, p. 171-91.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2006.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2014.

BERTOT, John C., JAEGER, Paul T., GRIMES, Justin M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 2010, p. 264-271.

BONINA, Carla M.; CORDELLA, Antonio. *Public sector reforms and the notion of 'public value': implications for e-government deployment*. 15th Americas Conference on Information Systems, 6th-9th August 2009, San Francisco, California.

BOZEMAN, Barry. Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 2002, p. 145-61.

BOZEMAN, Barry. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

BRAINARD, Lori A.; Mc NUTT, John, J. Virtual Government– Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative? *Administration & Society*, 42(7), 2010, p. 838-858.

BRASIL. *Código Nacional de Trânsito*. Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966. Instituiu o Código Nacional de Trânsito. República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em 04 jun.2017.

BRASIL. *Lei de Acesso à Informação*. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 04 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

BRASIL. *Autarquias integram a administração pública indireta*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/04/autarquias>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm>. Acesso em: 04 dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, 47(1), 1996, p. 1-28.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999, p. 5-30.

BRYSON, John M., CROSBY, Barbara C., BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 2009, p. 445-456.

BUCKWALTER, Neal D. The Potential for Public Empowerment through Government-Organized Participation. *Public Administration Review*, 2014, p. 573-584.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. *Ouidoria pública como instrumento de mudança*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. *Metodologia Científica*. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CORDELLA, Antonio; BONINA, Carla M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29, 2014, p. 512–520.

DELEON, Linda; DENHARDT, Robert B. The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60(2), 2000, p. 89–97.

DELLAGNELO, Eloise H. L.; SILVA, Rosimeri Carvalho da. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 2000, p. 549-559.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. *The New Public Service: serving, not steering*. Nova York: M.E. Sharpe, 2007.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Revisited. *Public Administration Review*, 75, 2015, p. 664-672.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). Sobre o Detran/RS. [200-]. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/conteudo/1114/o-detran/rs>>. Acesso em: 06 jun.2017.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). Organograma. [2010]. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/conteudo/1207/organograma>>. Acesso em: 06 jun.2017.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). Designa Comissão Especial para aprimoramento do atendimento ao público, bem como dos canais de comunicação. Portaria nº 358, de 28 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/conteudo/36458/358>>. Acesso em: 03 set.2016.

DIAS, Cláudia. *Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas*. Nov, 1999.

DIEHL, Astor Antonio. *Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

EIZIRIK, Marisa Faermann. Por que fazer pesquisa qualitativa? *Revista Brasileira de Psicoterapia*, v.5, n.1, jan/abr., 2003.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

GALEGO, Carla; GOMES, Alberto A. Emancipação, ruptura e inovação: o “focus group” como instrumento de investigação. *Revista Lusófona de Educação*, vol.5, 2005, p.173-184.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos e pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KELLY, Janet M. The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration. *Public Administration Review*, jan-fev 2005, V. 65, N. 1, p. 76-84.

KING, Cheryl; STIVERS, Camilla. *Government Is Us: Public Administration in an Anti-government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

JOS, Philip H.; TOMPKINS, Mark E. Keeping It Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age. *Public Administration Review*, nov-dez 2009, p. 1077-1086.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: LYRA, Rubens Pinto. *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004a, p.119-146.

LOPES, Fernando Dias. A crítica a transposição de ferramentas da administração privada para a administração pública. In: *XIX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Quito, 2014.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MANZINI, Eduardo José. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semiestruturada. *Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial*. Londrina: EDUEL, 2008.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management. *Policy Studies Journal*, 2015.

MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan/fev. 2013.

ORGANIZATION for Economic Cooperation and Development (OECD). 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Public Participation in Policy Making*. Paris: OECD.

OLIVEIRA, Mírian; FREITAS, Henrique. *Focus group, pesquisa qualitativa: resgatando a teoria e instrumentalizando o seu planejamento*. São Paulo: RAUSP, v.33, no.3, jul-set, 1998, p.83-91.

OLIVEIRA, Mírian; MAÇADA, Antonio Carlos Gastaud; GOLDONI, Vanessa. Forças e fraquezas na aplicação do estudo de caso na área de sistemas de informação. *Revista de Gestão*, v. 16, n. 1, 2009.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PAZ, Enrique Conejero. *Valor Público: una aproximación conceptual*. 3C Empresa V.3, n.1, 2014, p. 30-41.

PETTY, Nicola J.; THOMSON, Oliver P.; STEW, Graham. Ready for a paradigm shift? Part 1: Introducing the philosophy of qualitative research. *Manual Therapy*, v. 17, 2012.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Rev. Adm. Pública*, vol. 43 no. 6, Rio de Janeiro Nov./Dec. 2009.

PIOTROWSKI, Suzanne J. *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. Nova York: SUNY Press, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.847, de 20 de agosto de 1996. Cria o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS e dá outras providências.

Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20nº%2010.847.pdf>>.

Acesso em: 06 jun.2017.

RUPP, Christine; KERN, Sarah; HELMIG, Bernd. Segmenting nonprofit stakeholders to enable successful relationship marketing: a review. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 2014, p. 74-91.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*. São Leopoldo, v.1, n.1, p. 1-15, jul. 2009.

SAREMI, Mohammad Sadegh. *Critical Success Factors in Citizen Relationship Management*. 2009. 134 p. Dissertação (Mestrado em Marketing e e-commerce) – Department of Business Administration and Social Sciences. Luleå University Technology. Luleå, 2009.

SCHELLONG, Alexander; LANGENBERG, Thomas. Managing Citizen Relationships in Disasters: Hurricane Wilma, 311 and Miami-Dade County. *System Sciences*, HICSS 2007.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 43(2):347-69, Mar./Abr. 2009.

THE WHITE House (2009). *The Open Government Initiative*. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/open>>. Acesso em 12 set. 2016.

VIGODA, Eran. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 2002.

WEST, Darrell M. *Assessing e-government: The Internet, democracy and service delivery by state and local government*. 2000. Disponível em: <www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>. Acesso em: 22 mar.2017.

YANG, Kaifeng; PANDEY, Sanjay K. Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 2011. p. 880-892.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXOS – ROTEIROS SEMIESTRUTURADOS PARA AS ENTREVISTAS

Unidade de análise 1 – Gestores da instituição

- a. Em sua opinião, qual a função do Detran na sociedade?
- b. Que valores temos hoje que expressam essa função?
- c. Como você percebe hoje o modelo de gestão do Detran? Nos aproximamos mais de modelos burocráticos, empresariais ou participativos? Exemplifique.
- d. Quais as vantagens e desvantagens desse modelo?
- e. O que você acredita que o cidadão espera do Detran?
- f. Como você enxerga hoje os canais de comunicação do Detran com o cidadão?
- g. Em que esses canais podem melhorar?
- h. O que você entende como melhor caminho para a gestão do Detran?

Unidade de análise 2 – Servidores

- a. Em sua opinião, qual a principal função do Detran na sociedade?
- b. Que valores expressam o compromisso com essa função?
- c. Como é a sua rotina de trabalho?
- d. Qual a sua percepção sobre o serviço ou dúvida mais frequente buscada pelo cidadão?
- e. Como você busca as informações prestadas ao cidadão?
- f. Você recebe treinamento para desempenhar seu trabalho? Em quais áreas?
- g. Quais são as maiores dificuldades que você encontra no desempenho do seu trabalho?
- h. Como você acha que o Detran percebe as pessoas que atende: como cidadão, como cliente ou como uma peça dos seus processos burocráticos? Por que?
- i. Quais as orientações que você recebe do seu gestor para atender o cidadão?
- j. O que você acha que o Detran/RS pode melhorar no atendimento ao cidadão?

Unidade de análise 3 – Cidadãos

- a. Qual você acha que é a principal função do DETRAN na sociedade?
- b. Quais serviços do DETRAN você já utilizou?
- c. Que valores você espera que o DETRAN entregue a você como cidadão (exemplo: honestidade, segurança, rapidez)?
- d. Quais são as formas/canais que você conhece para se comunicar com o DETRAN?
- e. E quais formas de se comunicar com o DETRAN você já utilizou?
- f. Como você descreve sua última experiência de atendimento?
- g. Você percebe que o Detran/RS o trata como um mero contribuinte, como um cliente ou como um cidadão? Por que?
- h. O que você acha que pode melhorar na comunicação do Detran com você?