

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

**Jonathan Vargas Lopes**

**CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO: O CASO DO DETRAN/RS**

**Porto Alegre  
2019**

Jonathan Vargas Lopes

## **CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO: O CASO DO DETRAN/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos  
Coorientadora: Profa. Dra. Ana Júlia Possamai

Porto Alegre  
2019

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

LOPES, Jonathan Vargas

Carta de Serviços ao Usuário: o caso do DETRAN/RS /  
Jonathan Vargas Lopes. – 2019.

74 f.:il.

Orientador: Clezio Saldanha dos Santos; Coorientadora: Ana  
Julia Possamai.

Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em  
Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1. Carta de Serviços. 2. DETRAN. 3. Gestão Pública. 4.  
Administração Pública. I. Santos, Clezio Saldanha dos e. II.  
Possamai, Ana Julia e. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS  
com os dados fornecidos pelo autor.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Jonathan Vargas Lopes

## **CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO: O CASO DO DETRAN/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

### **Banca Examinadora**

---

Examinadora: Profa. Dra. Silvia Generali da Costa

---

Examinadora: Profa. Dra. Christine da Silva Schröder

---

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

---

Coorientadora: Profa. Dra. Ana Julia Possamai

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de elaboração e implementação da Carta de Serviços ao Usuário do DETRAN/RS. Para o estudo do caso, utilizou-se a análise qualitativa, com finalidade exploratória e descritiva dos dados. Na pesquisa documental foram utilizados dados fornecidos pela organização e legislação relacionada ao órgão e aos serviços públicos em geral. Na análise dos dados foram relacionados ao modelo da Administração Pública Gerencial, à GESPÚBLICA, à transparência e à participação cidadã. Após descrever o processo e as peculiaridades com as quais se deu a elaboração, verifica-se a existência de elementos do modelo racional-burocrático ainda presentes na organização, repercutindo nos serviços prestados ao cidadão.

**Palavras-chave:** Carta de Serviços. Gestão Pública. DETRAN.

## **ABSTRACT**

The present work aims to analyze the process of elaboration and implementation of the User Service Charter of DETRAN/RS. For the case study, we used the qualitative analysis, with an exploratory and descriptive purpose of the data. Documentary research used data provided by the organization and legislation related to the agency and public services in general. In the analysis of the data were related to the model of New Public Management, GESPÚBLICA, transparency and citizen participation. After describing the process and the peculiarities with which the elaboration took place, there are elements of the rational-bureaucratic model still present in the organization, with repercussions on the services rendered to the citizen.

**Keywords:** Public Administration. New Public Management. Service Charter.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de Elaboração da Carta ao Cidadão .....	34
Figura 2 - Organograma do DETRAN/RS .....	43
Figura 3 – Carta de Serviços do DETRAN/RS – Menu Principal .....	47
Figura 4 – Carta de Serviços: serviço de Transferência de veículo .....	48

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Os 4 setores da estrutura do Estado.....	22
Tabela 2 - Os 8 Princípios dos Dados Abertos Lei nº 12.527/2011 .....	27
Tabela 3 – Carta de Serviços do DETRAN/RS e a Lei nº 13.460/2017 .....	57



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDV	Centro de Desmanche de Veículos
CFC	Centro de Formação de Condutores
CRD	Centro de Remoção e Depósito
CETRAM/RS	Conselho Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul
CIRETRAN	Circunscrição Regional de Trânsito
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CRVA	Centro de Registro de Veículos Automotores
DETRAN/RS	Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
FPT	Fábricas de Placas e Tarjetas
JARI	Junta Administrativa de Recursos de Infrações
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul
SARH	Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos
SEGES	Secretaria de Gestão
SJS/RS	Secretaria da Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul
SMARH	Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1.1 Delimitação do tema e definição do problema</b> .....	<b>12</b>
<b>1.2 Objetivos</b> .....	<b>13</b>
<b>1.3 Justificativa</b> .....	<b>13</b>
<b>2 REVISÃO TEÓRICA</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1 O Modelo Gerencial na Administração Pública</b> .....	<b>16</b>
2.1.1 A Reforma do Aparelho do Estado .....	18
2.1.2 Transparência ativa e passiva .....	25
2.1.3 Controle Social e Participação Cidadã .....	28
<b>2.2 Carta de Serviços ao Cidadão</b> .....	<b>30</b>
2.2.1 Legislação sobre atendimento.....	31
2.2.2 Guia Metodológico para Implantação .....	33
2.2.2.1 Fase preliminar – Preparação para a Carta de Serviços ao Cidadão .....	34
2.2.2.2 Fase I – Alinhamento institucional.....	35
2.2.2.3 Fase II – Análise crítica do desempenho institucional.....	36
2.2.2.4 Fase III – Levantamento dos requisitos dos públicos alvo .....	36
2.2.2.5 Fase IV – Fixação dos novos padrões de desempenho.....	36
2.2.2.6 Fase V – Elaboração da Carta de Serviços.....	37
2.2.2.7 Fase VI – Divulgação da Carta de Serviços .....	37
2.2.2.8 Fase VI.I – Verificação da Qualidade da Carta de Serviços.....	37
2.2.2.9 Fase VII – Monitoramento e avaliação do desempenho.....	37
2.2.2.10 “Reverificação” .....	38
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>39</b>
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>41</b>
<b>4.1 O DETRAN do Estado do Rio Grande do Sul</b> .....	<b>41</b>
4.1.1 Relacionamento com os usuários .....	43
4.1.2 Credenciados .....	44
<b>4.2 A Carta de Serviços do DETRAN/RS</b> .....	<b>45</b>
4.2.1 Processo de Elaboração da Carta de Serviços – Análise Guia Metodológico..	50
4.2.1.1 Fase preliminar – preparação para a Carta de Serviços ao Cidadão.....	50
4.2.1.2 Fase I – Alinhamento institucional.....	51
4.2.1.3 Fase II – Análise crítica do desempenho institucional.....	53
4.2.1.4 Fase III – Levantamento dos requisitos dos públicos alvo .....	57
4.2.1.5 Fase IV – Fixação dos novos padrões de desempenho.....	58
4.2.1.6 Fase V – Elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão .....	58
4.2.1.7 Fase VI – Divulgação da Carta ao Cidadão .....	58
4.2.1.8 Fase VI.I – Verificação da Qualidade da Carta de Serviços ao Cidadão.....	58
4.2.1.9 Fase VII – Monitoramento e avaliação do desempenho.....	59
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>63</b>
<b>APÊNDICE I – LEGISLAÇÕES DOS CREDENCIADOS</b> .....	<b>69</b>
<b>ANEXO A – LISTA DE SERVIÇOS – CARTA DE SERVIÇOS DO DETRAN/RS</b> ....	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O aumento das demandas da população por serviços públicos de qualidade foi resultado do avanço nas políticas sociais ocorridas nos anos 2000, onde milhões de brasileiros que estavam abaixo da linha da pobreza ascenderam à classe média, gerando um novo mercado consumidor.

Ainda, no Brasil, a insatisfação da população com a prestação de serviços públicos gerou um incremento significativo de reclamações junto às agências reguladoras, órgãos de controle e entidades de proteção ao consumidor, se traduzindo também num foco de atenção da administração pública com a adoção dos modelos gerenciais da iniciativa privada.

Considerando esse cenário, neste trabalho busca-se investigar a influência do modelo gerencial no aperfeiçoamento da prestação do serviço público por meio da adoção de ferramentas como a Carta de Serviços ao Cidadão. As vantagens da implementação desse mecanismo envolvem a concepção de um modelo de participação do cidadão na formulação de indicadores de desempenho, com origem na Nova Gestão Pública, englobando ainda os conceitos de transparência ativa e passiva e o controle social (*accountability*).

Para o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul – DETRAN/RS, a elaboração da Carta de Serviços representa o cumprimento da Lei Federal nº 13.460/2017, que impõe a necessidade de estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade, bem como mecanismos de participação do cidadão no atendimento das expectativas dos usuários.

Desde a sua criação, em 1998, o órgão vem buscando cumprir as suas atribuições estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro como executor das políticas públicas relacionadas ao trânsito seguro, em defesa da vida.

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 a Administração Pública Gerencial, as definições de transparência e participação do 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

Com origem na administração privada, a Nova Gestão Pública surgiu num ambiente de crise do capitalismo, onde urgiu a necessidade de redefinição do papel do Estado na economia. O modelo proposto utilizava métodos de mercado na execução de serviços públicos.

Simplificar a vida do cidadão e ampliar a capacidade de atendimento do governo às demandas da sociedade em geral, com qualidade e eficácia, são dois desafios centrais da Administração Pública Brasileira. Para superá-los, requer-se mobilização, orientação e adequada instrumentalização de lideranças e servidores públicos para o investimento contínuo e crescente na melhoria e na inovação dos serviços públicos.

Na última década, órgãos públicos de todo o mundo vêm mostrando maior atenção às necessidades do cidadão relacionadas ao serviço público, tais como mecanismos de participação eletrônica, governo aberto, governo eletrônico e transparência e tecnologias digitais que permitem a redução de custos com mão-de-obra, fazendo que o próprio cidadão faça parte da solução do problema.

A implantação da Carta de Serviços pelos órgãos e entidades públicas implica em processo de transformação institucional, sustentado no princípio de que as instituições públicas devem atuar em conformidade com o interesse da sociedade e com os padrões de desempenho por ela estabelecidos.

A decisão de implantar a Carta de Serviços não deve ser vista como o simples cumprimento de dispositivos legais, mas deve servir de reflexão sobre o papel do órgão na sociedade e como os processos podem ser aperfeiçoados em benefício do cidadão. Além disso, induz o órgão a uma mudança de atitude na maneira de operar o processo de atendimento, na medida em que assume o compromisso junto aos públicos alvos e do setor produtivo sobre os resultados que lhes são entregues.

Propõe-se como objeto desta pesquisa o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul - DETRAN/RS, Autarquia na qual o autor desenvolve seu trabalho como servidor na Coordenadoria de Contratos.

No DETRAN/RS, a busca por melhorias nos padrões de qualidade no atendimento ainda não são objeto de preocupação, haja vista que os serviços são, na sua grande maioria, executados por empresas privadas que, por definição, tem

na maximização do lucro, fundamento da administração gerencial, o seu maior objetivo.

Todavia, como mencionado no capítulo anterior, entende-se que a questão da qualidade do serviço público perpassa pelo conceito de administração pública, que rege a instituição como um todo, não se limitando ao serviço em si, mas em toda a estrutura que propicia a execução eficiente dos processos e entregando o produto final ao cidadão. Nesse contexto, a questão norteadora da presente pesquisa é: quais modelos de administração pública influenciaram na elaboração e implementação da Carta de Serviços do DETRAN/RS?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar o processo de elaboração e implementação da Carta de Serviços ao Usuário do DETRAN/RS.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Descrever as etapas do processo de elaboração e implementação da Carta de Serviços do DETRAN/RS
- Listar os serviços prestados aos usuários do DETRAN/RS;
- Identificar os públicos alvo e partes interessadas relacionados aos serviços e os canais pelos quais os serviços são oferecidos;
- Examinar a Carta de Serviços a partir do modelo de Administração Pública Gerencial e a GESPÚBLICA.

## **1.3 Justificativa**

O aperfeiçoamento das tecnologias de comunicação e informação gerou novas necessidades de transformação dos papéis do Estado na sociedade, trazendo processos e formas de atuar, simplificando as ações e tornando possível uma maior eficiência na prestação do serviço. As reformas da administração pública

possibilitaram a mudança do modelo paternalista para o modelo burocrático, num primeiro momento, e buscando a evolução para um modelo gerencial, alguns anos depois. Junto com a mudança, surgem novas ferramentas para qualificar a prestação de serviço e modificar de forma definitiva a relação entre o cidadão e o Estado como prestador de serviços.

Este trabalho surge em uma época em que o cidadão possui fácil acesso a dados e informações dos requisitos necessários para a execução dos serviços públicos nas instituições. A Carta de Serviços representa um meio eletrônico onde se podem esclarecer dúvidas, cobrar por atendimento de qualidade, investigar dados. Do outro lado, as instituições estarão atuando de forma efetiva e direcionada para tornar possível a prestação do serviço? A disponibilização de informações claras e completas permite a participação do cidadão na formulação de indicadores para melhoria no atendimento? De que forma o cidadão pode notificar as suas demandas, críticas, reclamações e sugestões? Há transparência na atuação dos órgãos quanto às informações disponíveis que possibilitem essas demandas?

Nesse cenário, o modelo de gestão pública adotado por uma instituição deve ser examinado, pois tem influência direta nas definições de como um órgão público se vê e gostaria de ser visto, sendo responsável também por guiar suas práticas e processos.

A partir do melhor entendimento dos conceitos acima expostos e do estudo mais aprofundado da concepção de gestão pública adotada pela instituição estudada, o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul, será possível a análise da elaboração e implementação da Carta de Serviços ao Usuário do DETRAN/RS. Acredita-se que a ferramenta possa ser de grande valia para a transparência, a participação do cidadão e o controle social, justificando-se a principal contribuição deste trabalho para a pesquisa acadêmica.

Todavia, as novas atribuições e responsabilidades assumidas não foram sempre precedidas por planejamento e preparação adequada para que os serviços atendessem aos anseios dos cidadãos e consumidores dos serviços de trânsito. Os canais de atendimento disponibilizados pelo órgão nem sempre propiciam o fácil acesso aos serviços, fazendo que o custo e o tempo gasto na solução de problemas sejam maiores que o esperado.

Num cenário com tantos elementos conflitantes, onde o custo da dívida do Estado e a melhoria da satisfação do cidadão explicita uma equação com muitas

variáveis, de cálculo com elevado nível de complexidade, a necessidade de soluções que maximizem a eficiência dessa relação urge, seja através da visão de cliente, consumidor ou cidadão.

Assim, se justifica o presente estudo pela análise dos impactos, conflitos e possibilidades de melhorias para a sociedade com a elaboração da Carta de Serviços ao Usuário do DETRAN/RS.

## 2 REVISÃO TEÓRICA

O referencial teórico a seguir apresentará, em linhas gerais, os precedentes históricos e as características do Modelo Gerencial na Administração Pública, a partir da “Nova Gestão Pública”. Nesta linha também serão abordados: a Reforma do Aparelho de Estado, ou Reforma Gerencial de 1995 (Bresser-Pereira, 1999), os conceitos de transparência ativa e passiva e de controle social e participação cidadã.

Na segunda parte serão descritos os arcabouços legais históricos que institucionalizam a aplicação prática da Nova Gestão Pública através de ferramentas para, por fim, chegarmos à definição da Carta de Serviços, segundo o modelo metodológico do Programa GESPÚBLICA.

### 2.1 O Modelo Gerencial na Administração Pública

O modelo de administração pública gerencial teve origem no conceito de Administração por Objetivos (APO), desenvolvido por Peter Drucker em 1954, quando publicou o livro “*The Practice of Management*”. Inicialmente utilizado no ambiente empresarial privado, a APO é um processo onde gerentes e subordinados identificam objetivos comuns, definem responsabilidades e resultados esperados, utilizando indicadores para avaliar o seu desempenho. Segundo Chiavenato (2003, p. 228):

A APO é um método no qual as metas são definidas em conjunto pelo gerente e seus subordinados, as responsabilidades são especificadas para cada um em função dos resultados esperados, que passam a constituir os indicadores ou padrões de desempenho sob os quais ambos serão avaliados. Analisando o resultado final, o desempenho do gerente e do subordinado podem ser objetivamente avaliados e os resultados alcançados são comparados com os resultados esperados.

Além da APO, a “Gestão pela Qualidade Total” (GQT) ou *Total Quality Management* (TQM), formulada por Edwards Deming e Joseph Juran, também foi uma das estratégias de gerenciamento adotadas como referência, baseado no modelo adotado pelo Japão após a Segunda Guerra Mundial.

Para alguns autores, embora tenha se inspirado na administração privada, o modelo da administração pública manteve a defesa do interesse público



representada pela melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Segundo Coutinho (2000, p. 40-41):

Tratou-se de abandonar o caráter auto-referido da administração burocrática, voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado, para colocar em prática as novas ideias gerenciais, oferecendo à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que todas as atenções são centradas nos cidadãos.

Na década de 1970, a economia mundial foi impactada pelos “choques do petróleo” (1973 e 1979), gerando uma grave crise econômica, com efeitos no Estado de bem-estar social e ocasionando grandes transformações nos cenários econômico, social e político mundial. Desde então, as políticas com viés social adotadas pelos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial, que garantiam o acesso de forma pública, gratuita e universal aos direitos fundamentais, passaram a ser responsabilizadas pela crise fiscal. A partir da justificativa de que o Estado teve a sua estrutura administrativa excessivamente ampliada surgiu a necessidade de reduzir a atuação estatal na economia, através da abertura do mercado para que empresas privadas prestassem serviços públicos, sustentando a ideia de que a iniciativa privada é mais eficiente que o serviço público.

Na América Latina, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do nível de desemprego e dos índices de inflação que, somadas ao cenário de crise fiscal, serviram de justificativa para a adoção de medidas. Dessa forma, na década de 1980, apoiadas nos princípios da nova gestão, essas medidas foram implementadas através de reformas administrativas gerenciais em diversos países desenvolvidos como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Em 1987, foi publicado pela OCDE um documento intitulado *Administration as Service, the Public as Client*, trazendo alguns princípios gerais dessa nova administração.

Segundo Bresser-Pereira (2000), a reforma gerencial pode ser dividida em duas “ondas”: nos anos 1980, a “primeira onda” de reformas com foco na promoção de ajustes estruturais com relação ao endividamento (*downsizing*); e a “segunda onda”, nos anos 1990, com ênfase nas transformações de caráter institucional. Ainda, para o autor, a administração pública gerencial é sinônimo de “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*).

Christopher Hood<sup>1</sup> (*apud* DASSO JUNIOR, 2006, p. 177) foi quem primeiro definiu a Nova Gestão Pública (NGP) com os seguintes elementos: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia

Para Dasso Junior (2006), a NGP designa um conjunto de argumentos e filosofias administrativas que imitam os métodos gerenciais do setor privado, sendo propostas como novo paradigma de Administração Pública.

### 2.1.1 A Reforma do Aparelho do Estado

Segundo Bresser-Pereira (1999), as reformas administrativas na América Latina costumam ocorrer apenas no organograma, na estrutura formal da administração, implementadas no momento em que o novo governo toma posse, no intuito de estruturar o plano de governo aprovado no processo democrático. No entanto, segundo o autor, estas são “falsas reformas”, pois não envolvem mudanças institucionais significativas. Para ele, ocorreram apenas duas verdadeiras reformas administrativas: a Reforma Burocrática e a Reforma Gerencial da Administração Pública.

A Reforma Burocrática, ocorrida na década de 1930 no Brasil, representou a mudança de um modelo patrimonialista, com práticas clientelistas e de nepotismo, para um modelo de serviço público profissionalizado e menos impessoal, gestado a partir do conceito racional-burocrático de Max Weber. Esse modelo tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Todavia, as mudanças proporcionadas pela adoção do modelo burocrático teriam se limitado ao rígido padrão hierárquico focado no controle de processos, e não dos resultados, traduzindo-se num modelo de Estado lento e ineficiente para os desafios do país diante da globalização econômica.

---

<sup>1</sup> HOOD, Christopher. Public management for all seasons? In: **Public Administration**, Londres, v.69, nº 01, 1991, p. 03-19

A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo. (BRESSER PEREIRA, 2000, p. 16)

No Brasil, a crise do Estado na década de 1990 também foi utilizada como justificativa para a adoção de medidas que envolviam, desde a redução do tamanho da estrutura estatal por meio de privatizações e concessões, até a substituição de uma estrutura burocrática pela administração pública gerencial, fundamentada nos princípios da Nova Gestão Pública. Essa crise teria sido causada pelo modelo de desenvolvimento adotado pelos Governos, quando o Estado teria se desviado de suas funções básicas, assumindo papel no setor produtivo, ocasionando a deterioração das contas públicas, a redução do crescimento econômico e o descontrole no nível dos preços, a inflação.

No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. (PDRAE, 1995, p. 10)

Para Dasso Júnior (2006, p. 239), o diagnóstico do PDRAE para a crise do Estado foi intencionalmente equivocado. Para o autor, se trata de uma crise de legitimidade do modelo de democracia burguesa, onde o Estado representava um obstáculo para a maximização do lucro do setor privado. A solução adotada foi atribuir ao Estado a responsabilidade pela crise do capitalismo, exigindo-se a adoção de reformas com ênfase nas privatizações e na gestão pública.

Assim, pelo diagnóstico do PDRAE, se justificou a adoção de um modelo de administração pública gerencial, baseado nos conceitos de eficiência, presente na iniciativa privada, e de descentralização, com foco no controle dos resultados, transformando o cidadão em cliente dos serviços prestados pelo Estado.

Nesse cenário, no ano de 1995, o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira apresentou o seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que veio a ser instituído pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Neste documento, seguindo as premissas da NGP, são expostos referenciais teóricos que serviram de sustentação para a Reforma Gerencial,

inspirada nas reformas gerenciais implementadas desde a década de 1980 nos países da OCDE. A reforma envolve:

- a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas;
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) maior autonomia e para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas";
- f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.);
- g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6)

Ainda, de acordo com Bresser-Pereira (2000), embora priorize a estratégia de gestão pela qualidade, a reforma gerencial de 1995 buscou criar condições institucionais, de autonomia de gestão, para que o setor público possa escolher as estratégias e métodos gerenciais mais adequados na sua atuação.

No seu diagnóstico da administração pública brasileira, além de citar as condições do mercado de trabalho e da política de recursos humanos, o PDRAE faz a distinção de três dimensões de problemas:

- institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado;
- cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e burocráticos com os novos valores gerenciais na administração pública; e
- gerencial, associada às práticas administrativas.

Como medidas para a atuação na dimensão institucional-legal, foram propostos ajustes considerados inadiáveis, envolvendo não apenas a estrutura do aparato estatal, mas também como Reformas de Estado (PDRAE, 1995, p. 11):

- ajuste fiscal;
- reformas econômicas orientadas para o mercado;
- reforma da previdência social;
- inovação dos instrumentos de política social; e
- reforma do aparelho do Estado.

A definição de aparelho do Estado, segundo o PDRAE (1995, p. 12), envolve a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nos três níveis (União, Estados e Municípios), sendo constituído pela cúpula dirigente dos três poderes, pelo corpo de funcionários e pela força militar. A definição de Estado compreende, além do aparelho do Estado, o sistema de leis que regula a sociedade nos limites de um território.

Com base nessas premissas, o PDRAE propõe a distinção entre os conceitos de “Reforma do Estado” e de “Reforma do Aparelho do Estado”. Enquanto a Reforma do Estado se configura num projeto amplo envolvendo várias áreas do governo e o seu papel na sociedade, a Reforma do Aparelho do Estado se restringe à aplicação do modelo de administração gerencial relacionado ao conceito de eficiência e ao exercício da cidadania.

Nesse sentido, segundo PDRAE (1995, p. 49), “a reforma da previdência é tanto uma reforma do Estado em geral quanto uma reforma do aparelho do Estado, quando trata do sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos”.

Para Dasso Júnior (2006, p. 260), a reforma do Estado proposta, além da adoção de um programa de privatizações em larga escala, foi caracterizada pela ênfase no papel do gerente; valorização do “técnico” em detrimento do político; aumento do “déficit democrático”, com a criação de novos entes, especialmente as agências reguladoras; quebra da estabilidade do servidor público; ênfase nos “resultados” e menosprezo aos “procedimentos”.

As reformas econômicas orientadas para o mercado devem ser entendidas dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o

responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social na produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador dessas atividades.

Nesse contexto, referente à desestatização, o PDRAE sugeriu a adoção de programas de privatizações e de “publicização”, a transferência de serviços para o setor público não-estatal, transformando as fundações públicas em organizações sociais, entidades de direito privado, sem fins lucrativos. Além disso, a proposta envolveu a transformação das autarquias em “agências autônomas”, buscando maior eficiência, com a diminuição do tamanho da máquina pública, e permitindo maior autonomia aos dirigentes dos órgãos.

Quanto à atuação do Estado na sociedade, o PDRAE (2000, p. 41-42) define a estrutura estatal a partir de quatro setores:

Tabela 1 – Os 4 setores da estrutura do Estado

<b>Setores</b>	<b>Composição</b>	<b>Atribuição</b>
<b>Núcleo Estratégico</b>	Presidente, Primeiro-Ministro, Ministros, Parlamento, Tribunais Superiores, cúpula de servidores civis, autoridades estaduais.	Centro onde se definem o planejamento e a formulação das políticas públicas. Decisões estratégicas.
<b>Atividades Exclusivas</b>	Forças Armadas, polícia, órgãos arrecadadores de impostos, agências reguladoras, agências de fomento e controle dos serviços sociais, de pesquisa científica e de seguridade social.	Atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas.
<b>Serviços Não-Exclusivos</b>	Serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.	Serviços que o Estado provê, mas que podem ser oferecidos pelos setores privado e público não-estatal.
<b>Produção de Bens e Serviços</b>	Empresas estatais que atuam nos setores produtivos (telecomunicações, energia, saneamento, mineração, siderurgia, etc.).	Atividades econômicas voltadas ao lucro. Área de atuação do setor privado.

Fonte: adaptado de PDRAE (1995, p. 41-42)

Quanto aos princípios norteadores dos setores do Estado, no núcleo estratégico, o fundamental é que as decisões sejam efetivamente cumpridas. Dessa forma, a efetividade sendo mais adequado que reúna elementos da administração pública burocrática e gerencial. Já no campo das atividades exclusivas de Estado, dos serviços não-exclusivos e da produção de bens e serviços, o princípio administrativo fundamental é o da eficiência, onde se busca uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial.

Dessa forma, a Reforma Gerencial reforça o seu caráter descentralizador, com ênfase na privatização e no controle dos resultados, incentivando a competição, colocando o foco no cliente, mas com controle democrático, onde 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).

Dasso Júnior (2006, p. 245) argumenta que, no setor privado, a função da gestão é a maximização dos lucros, enquanto na gestão pública o objetivo é atender ao cidadão, onde a satisfação coletiva e difusa é o objetivo a ser buscado. Ainda, o autor alega que “uma empresa que possui clientes cativos, num regime de monopólio, pode não ter nenhuma preocupação sincera com a satisfação dos seus clientes”.

Para Mintzberg (1998), a transferência de atividade do Estado para o setor privado deve ser considerada com prudência, pois embora consumidores sejam atendidos de modo adequado por organizações privadas, o conflito de interesses entre cidadãos e o uso da autoridade nas atividades implicam a presença do Estado.

Para a efetivação das mudanças preconizadas pela Reforma do Aparelho do Estado, foi proposta e aprovada a Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, que modificou princípios e normas da Administração Pública, para servidores e agentes políticos, com relação ao controle de despesas e às finanças públicas. Dentre suas principais alterações, constam:

- o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo a contratação de servidores celetistas;
- a exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários;
- a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros;

- no caso de insuficiência de desempenho, que tem por objetivo levar o servidor a valorizar o seu cargo, e permitir ao administrador público cobrar trabalho, o funcionário só poderá ser demitido depois de devidamente avaliado, e terá sempre direito a processo administrativo específico com ampla defesa;
- no caso de exoneração por excesso de quadros, a exoneração deverá obedecer a critérios gerais estabelecidos em lei complementar, e os cargos correspondentes serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados em um prazo de quatro anos;
- possibilidade de se colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros;
- permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público, através de concurso ou processo seletivo público;
- limitação da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes à remuneração do Presidente da República;
- limitação dos proventos de aposentadorias e pensões ao valor percebido na ativa;
- flexibilização de transferência de pessoal entre entes da Federação, da União, dos Estados e dos Municípios.

Nas medidas propostas, o PDRAE cita, como justificativa para a Reforma do Estado, a busca por maior transparência nas ações do Estado, possibilitando maior controle social e participação dos cidadãos em benefício da sociedade na dimensão cultural e institucional, configurando um requisito essencial para atender as demandas por maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Ainda, o PDRAE lista entre seus objetivos fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular como forma de viabilizar o controle social das mesmas.

Quando elenca os elementos da Reforma, Bresser-Pereira (1999) ressalta a importância dos mecanismos de democracia direta e de controle social que, combinados com o aumento da transparência no serviço público, possibilitariam a redução da definição detalhada dos procedimentos (excesso de burocracia) e dos controles internos.



Embora reconheça os valores da transparência e da participação social, a concepção da Reforma do Aparelho do Estado, segundo Dasso Júnior (2006), representa um “déficit democrático” ao não ser submetida à participação popular uma mudança dessa relevância, com impacto na vida de todos os brasileiros.

Nesse contexto, cabe analisar os conceitos de transparência ativa e passiva, controle social e participação cidadã ou participação popular, para a posterior compreensão de suas aplicações nas medidas e mecanismos adotados na Reforma Gerencial no Brasil.

### 2.1.2 Transparência ativa e passiva

Segundo Figueiredo e Santos (2013), a transparência está associada à divulgação de informações, permitindo que sejam averiguadas as ações dos gestores públicos e a consequente responsabilização por seus atos. Assim, a transparência é uma característica essencial para a prevenção da corrupção, a melhoria na tomada de decisão, na confiança, na precisão das informações, sendo relevante em todas as esferas de governo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à informação como um direito fundamental do cidadão, possibilitando conhecer os atos praticados sobre os assuntos públicos, exceto aqueles que possam oferecer risco à segurança da sociedade e do Estado:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

[...]

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Esses dispositivos são complementados pelo caput do Artigo 37, em que se afirma o princípio da publicidade, representando uma ferramenta de transparência e verificação de lisura dos atos praticados pela Administração Pública.

Em 2011, esse direito passou a ser normatizado através da promulgação da Lei Federal nº 12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamentou dispositivos da Constituição Federal relacionados ao direito do cidadão de acessar informações de interesse sob a guarda de órgãos e entidades do poder público, proporcionando ao cidadão o acompanhamento da gestão pública, a análise das ações praticadas por seus representantes e favorecendo o crescimento da cidadania (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Através da LAI foram regradas as formas de disponibilização das informações dos assuntos públicos pelos órgãos e entidades públicas à população, através de dois princípios: o princípio da Transparência Passiva, que “se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo” (BRASIL, 2013, p.17); e o princípio da Transparência Ativa, que se trata da “iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada” (BRASIL, 2013, p.14).

Para atendimento das demandas da sociedade, através da Transparência Passiva, “a LAI previu o estabelecimento de um local próprio para a instalação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico” (BRASIL, 2013, p.17), para atendimento e informação à população, além de protocolização de documentos e requerimentos de acesso à informação.

A LAI estabelece a Transparência Ativa como dever dos órgãos e entidades públicas, elencando as informações mínimas que devem ser objeto de transparência e estabelecendo a sua divulgação obrigatória em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), cabendo ao órgão ou entidade pública definir outras informações que possam ser de interesse coletivo ou geral:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e  
 VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, Lei de Acesso à Informação, art. 8º, §1º).

Dentro do conceito de transparência ativa temos, como exemplo, a utilização dos dados abertos governamentais que possibilitam o acesso a informações de maneira ampliada e inclusiva, reduzindo a desigualdade na distribuição e permitindo a sua utilização para fins de controle social e participação (POSSAMAI, 2016).

Tabela 2 - Os 8 Princípios dos Dados Abertos Lei nº 12.527/2011

<b>Princípio</b>	<b>Descrição do princípio</b>
<b>Completo</b>	Todos os dados públicos devem ser disponibilizados e não apenas aqueles que as autoridades julgarem pertinentes, salvo com justificativa fundamentada.
<b>Primários</b>	Os dados são pré-processados, sem agregação ou modificação, a exceção do necessário para proteger dados pessoais.
<b>Atuais</b>	Os dados são publicados periodicamente e tão rapidamente quanto o necessário para preservar seu valor e utilidade para os usuários.
<b>Acessíveis</b>	Os dados são disponibilizados gratuitamente para o maior alcance possível de usuários e para o maior conjunto possível de finalidades e propósitos, sem restrições.
<b>Compreensíveis por máquina</b>	Os dados são razoavelmente estruturados, possibilitando seu processamento automatizado por custos razoavelmente baixos.
<b>Não discriminatórios</b>	Os dados estão disponíveis para todos.
<b>Não proprietários</b>	Os dados não estão sob o controle exclusivo de nenhuma entidade, tampouco estão sob um formato cuja ferramenta de decodificação é controlada exclusivamente por uma organização.
<b>Livres de licenças</b>	Os dados não estão sujeitos a nenhuma restrição de direito autoral.

Fonte: adaptado de Possamai (2016, p. 149-151).

O conceito de transparência é mais amplo do que o conceito de publicidade, previsto na Constituição. Enquanto a publicidade refere-se à divulgação dos atos oficiais da Administração Pública e disponibilização das informações a todos, a transparência relaciona-se à disponibilização de informações relevantes e inteligíveis a todos. Assim:

Uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população. (PLATT NETO et al, 2007, p.75).

Ainda, mesmo que os benefícios da transparência sejam evidentes, o setor público enfrenta obstáculos para a consecução da transparência e participação da sociedade, como a ausência de formação cidadã, a “cultura do sigilo”, ausência de recursos, ausência de capacitação (formação adequada do servidor público) e barreiras tecnológicas e culturais (resistência às mudanças) no âmbito da Administração Pública.

Os direitos e deveres definidos na Constituição Federal e na LAI não são suficientes para os agentes públicos aderirem às práticas de transparência. A cultura do sigilo, ausência de recursos, ausência de capacitação adequada dos servidores públicos, barreiras tecnológicas e resistência às mudanças no âmbito da Administração Pública dificultam a adoção dos princípios da transparência. Segundo Dasso Junior (2006, p. 209), o convencimento dos entes públicos para adoção dessas práticas se sujeita à adesão de “políticas específicas voltadas para a abertura de informações, o que inclui capacitação, aparelhamento técnico, reorganização administrativa e, principalmente, vontade política.”.

### 2.1.3 Controle Social e Participação Cidadã

A Participação na Gestão Pública é um conceito intimamente ligado à tomada de decisão democrática. Bonavides (2001, p.51) alega que “não há democracia sem participação”. Muitas vezes confundido com o conceito de controle social, o conceito de participação cidadã está relacionado à intervenção dos cidadãos nas ações públicas, sendo necessário realmente haver influência no processo decisório, na tomada de decisão do gestor público. Já o controle social, por mais importante que

seja na democracia, não é um mecanismo de participação social, sendo necessário diferenciar estes dois conceitos.

Segundo Dasso Júnior (2006, p. 116), a participação cidadã “é o processo mediante o qual se integra o cidadão em forma individual ou em forma coletiva, na tomada de decisões dos assuntos públicos”. Não podem ser consideradas formas de participação cidadã o direito à informação; o direito a ser consultado; e o direito ao controle social sobre a gestão pública, através da transparência (Dasso Júnior, 2006).

Através do controle social os cidadãos, individualmente ou coletivamente, se organizam para fiscalizar a Administração Pública, assegurando que as ações dos gestores públicos sejam comprometidas com a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, políticas, programas e projetos, visando o cumprimento do interesse público. Quando o cidadão exerce alguma forma de controle social não gera intervenção ou influência na tomada de decisão do gestor público.

Com a Reforma Gerencial ocorrida no Brasil nos anos 1990, passou-se a utilizar o termo “cliente” em alusão ao cidadão, tomando-o como um consumidor de serviços de caráter comercial, diferente da orientação do serviço público, que identifica o usuário como cidadão participante (ANDREWS, BARIANI, 2010).

Igualmente passou-se a enfatizar o controle dos resultados, em detrimento ao controle de processos. Segundo Soares (2002) o foco no controle dos resultados pode implicar na perda de vínculos normativos, responsáveis pela garantia da probidade, imparcialidade e equidade nos procedimentos públicos. O foco na eficiência baseava-se em princípios econômicos e gerenciais.

Conforme Dasso Junior (2006), a Reforma Gerencial transformou o Estado brasileiro através de privatizações, criação de agências reguladoras, terceirizando a execução das políticas públicas. Não houve promoção da participação cidadã como elemento condutor da reforma ou como objeto desta. A inspiração ultraliberal da Reforma, com foco no controle de resultados, refletiu na ausência de participação cidadã na tomada de decisões. Nem ao menos houve interesse dos gestores públicos em efetuar consultas à população sobre as novas diretrizes adotadas, através de referendos ou plebiscitos.

Segundo Bresser Pereira (1999), nas democracias as reformas dependeriam de um debate nacional pelo qual a opinião pública possa ser persuadida. Logo, o entendimento de debate para o gestor é de que deve haver um convencimento da

população, induzindo a certo resultado. O conceito de participação cidadã não se enquadra neste entendimento. Portanto, se percebe um uso retórico do conceito de participação popular por diversos governos. No caso da Reforma Gerencial, para os defensores do pensamento ultraliberal o conceito de participação cidadã é utilizado como sinônimo de controle social.

Não há como o Poder Público incentivar a participação cidadã sem disponibilizar instrumentos e mecanismos para que o cidadão possa intervir e influenciar na tomada de decisões dos gestores. A transparência, com a divulgação de informações de forma clara e acessível, não é suficiente. O Poder Público deve possibilitar ferramentas para que todo cidadão possa comunicar-se com os gestores públicos, que devem, por sua vez, considerar as demandas dos cidadãos no momento de tomada de decisões.

## **2.2 Carta de Serviços ao Cidadão**

A Carta de Serviços é um instrumento de gestão pública democrática voltada para resultados, conforme definição do Modelo Gerencial da Administração Pública, visando ao atendimento dos requisitos de excelência e a melhoria do sistema de gestão da administração pública.

A Carta de Serviços ao Cidadão é destinada a todo órgão público que exerça atividades de prestação de serviços públicos, direcionados à sociedade em geral ou a outros órgãos e entidades públicas executivas com grande contato com o público.

Segundo o GESPÚBLICA (2014), são finalidades da Carta de Serviços ao Cidadão:

- a) Estabelecer compromissos públicos com padrões de qualidade na realização de atividades públicas, especialmente de prestação dos serviços e atendimento ao cidadão e ao mercado;
- b) Estimular o controle social mediante a adoção de mecanismos que possibilitem a manifestação e a participação efetiva dos usuários na definição e avaliação de padrões de atendimento dos serviços públicos;
- c) Garantir o direito do cidadão de receber serviços em conformidade com padrões de qualidade estabelecidos na Carta, a partir de métodos de aferição direta das expectativas sociais;
- d) Propiciar a avaliação contínua da gestão e o monitoramento interno e externo do desempenho institucional mediante a utilização de indicadores;
- e) Divulgar amplamente os serviços prestados pelos órgãos e entidades públicas com os seus compromissos de atendimento para que sejam conhecidos pela sociedade;

f) Fortalecer a confiança e a credibilidade da sociedade na administração pública, relativamente à sua competência de bem atender às necessidades fundamentais ordenadas na Constituição Federal.

O Programa GESPÚBLICA cita como principais beneficiados e vantagens obtidas com a implementação da Carta de Serviços: o cidadão, pela maior clareza sobre a atividade e os serviços prestados, pela disponibilização de serviços públicos de forma adequada às necessidades e expectativas dos seus públicos alvos e por propiciar aos cidadãos maiores condições de exigir e defender seus direitos; o órgão público, pelo direcionamento para a gestão por resultados, pela maior eficiência com economia de tempo e recursos, pela aproximação com seus públicos alvos e estímulo à gestão participativa, pela melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados e pela confiabilidade e credibilidade à implementação de políticas públicas; e ao servidor público, pela maior clareza na definição dos compromissos e resultados esperados da sua atuação, por dar maior significado ao seu trabalho, em função da maior visibilidade interna e externa do seu desempenho e por fornecer maiores possibilidades de reconhecimento institucional do desempenho profissional.

### 2.2.1 Legislação sobre atendimento

No âmbito da administração pública, há o registro de diversas iniciativas, tanto na forma de leis e decretos como nos demais tipos de normativas, que demonstram alguma preocupação dos gestores e legisladores com a qualidade do serviço público.

A Reforma Gerencial de 1995, através da Emenda Constitucional nº 19, promoveu a inclusão do princípio da eficiência na Administração Pública. Ainda, estabeleceu a participação dos usuários e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços (BRASIL, Constituição Federal, art. 37) e o desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, inclusive possibilitando a aplicação de recursos em treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (BRASIL, Constituição Federal, art. 39).

A referência ao termo “qualidade do atendimento” foi citada no Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, que definiu as diretrizes normativas para o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos

pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional.

De acordo com a pesquisa realizada na legislação federal, o primeiro registro na forma de lei ou decreto a fazer referência ao termo “Carta de Serviços” e estabelecer parâmetros para a sua elaboração foi o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que dispunha sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão e instituiu a “Carta de Serviços ao Cidadão”. Ainda, definiu a responsabilidade pela elaboração da sua metodologia:

Art. 13. O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto no 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, colocará à disposição dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal interessados, gratuitamente, metodologia para elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e instrumento padrão de pesquisa de satisfação. (BRASIL, 2009).

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) foi criado em 2005 com o intuito de apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitisse um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos.

Dentre outras iniciativas, o GESPÚBLICA disponibilizava modelos de gestão, com padrões internacionais, visando aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas e orientando a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de melhorar o nível de desempenho e de qualidade. A utilização de modelos permitiria que órgãos públicos pudessem identificar e atuar na implementação de processos contínuos de avaliação dos seus sistemas de gestão, propiciando o conhecimento das práticas e dos resultados atuais e permitindo agregar valor às oportunidades de melhoria identificadas.

Alguns anos depois, através do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, foi instituída a Plataforma de Cidadania Digital que também dispunha sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A partir da publicação do Decreto n.º 9.094/17, o conceito de “Carta de Serviços ao Cidadão” foi reformulado para o de “Carta de Serviços ao Usuário”, conferindo-lhe uma abordagem mais aproximada à NGP. A normativa estabeleceu que a Carta de Serviços deve ser elaborada e divulgada pelos órgãos e entidades



do Poder Executivo Federal, devendo apresentar e informar as formas de acesso e as etapas dos serviços e os compromissos e padrões de qualidade do atendimento ao público. Ainda, no documento deveriam constar informações como: a descrição do serviço oferecido pelo órgão; os requisitos e documentos necessários; o prazo para a prestação do serviço; as formas de acesso ao serviço; entre outras.

Até então, somente Decretos oriundos do Poder Executivo regulamentavam ou faziam referência à Carta de Serviços. Todavia, o Poder Legislativo já havia demonstrado preocupação com a temática alguns anos antes, através do Projeto de Lei nº 6953/2002, que somente veio a ser aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República como Lei Federal nº 13.460, em 26 de junho de 2017. Essa lei, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, também estabeleceu parâmetros para a Carta de Serviços, agora com a participação democrática na sua elaboração referendada pelo Congresso Nacional.

No âmbito do estado do Rio Grande do Sul, o Decreto Estadual nº 54.019, de 16 de abril de 2018, instituiu o Programa FACILITA-RS com a finalidade de facilitar a prestação de serviços públicos ao usuário, mediante a adoção de práticas administrativas, de atos regulamentares, de ferramentas de tecnologia e de integração entre os órgãos e entidades.

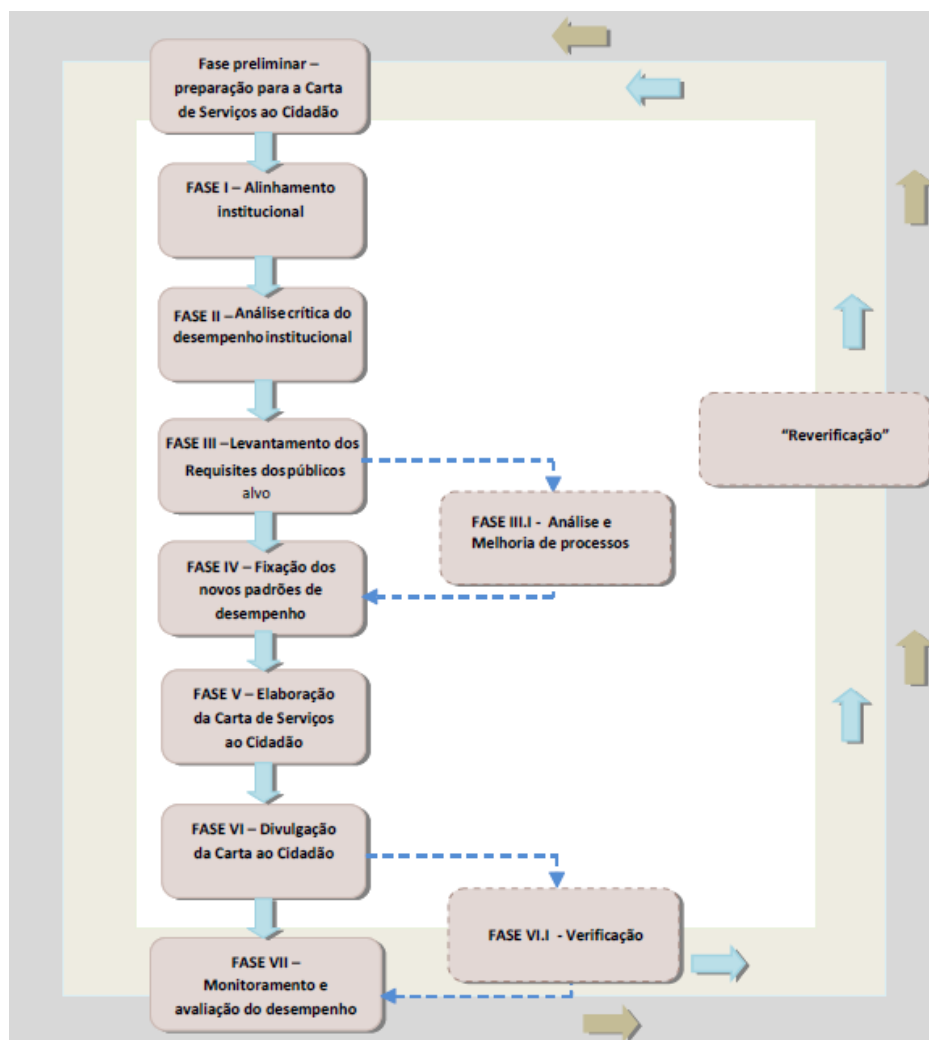
### 2.2.2 Guia Metodológico para Implantação

Como parâmetros para a elaboração da Carta de Serviços, o Programa GESPÚBLICA elaborou um guia metodológico contendo informações sobre o seu conceito e as suas principais características e com orientações para a sua implantação que os gestores dos órgãos públicos devem observar nas fases que compõem esse processo, conforme Figura 1.

O método de implantação da Carta de Serviços contempla a simplificação e desregulamentação de normas que interferem nas relações de direito e obrigações entre Estado e cidadão. Também contempla a otimização de processos institucionais que impactam diretamente no atendimento aos usuários dos seus serviços.

A construção dos resultados estratégicos do órgão se torna possível a partir da identificação das necessidades e das expectativas dos públicos alvo em relação aos serviços públicos prestados, bem como dos processos internos. A definição de objetivos e indicadores para aferição do desempenho institucional e dos resultados estratégicos permite o gerenciamento das ações, identificando e atuando sobre pontos fortes e fracos, e estimula o controle social.

Figura 1 - Processo de Elaboração da Carta ao Cidadão



Fonte: GESPUBLICA (2014, p. 28).

### 2.2.2.1 Fase preliminar – Preparação para a Carta de Serviços ao Cidadão

Na fase preliminar são selecionados os integrantes da equipe ou grupo de trabalho que atuarão no projeto. Eles devem possuir acesso à alta direção do órgão, amplo conhecimento sobre os processos do órgão, especialmente dos processos de

atendimento ao público, e também sobre a metodologia de implantação da Carta de Serviços.

A equipe deve elaborar e propor à alta direção do órgão um plano de ação. O plano de ação corresponde ao planejamento detalhado das fases de elaboração e implementação da Carta ao Cidadão, devendo contemplar metas, atividades, cronograma, e os recursos necessários.

#### *2.2.2.2 Fase I – Alinhamento institucional*

Nesta fase é realizado um processo de reflexão sobre o papel do órgão dentro da macroestrutura de governo e do setor de atuação. O processo de alinhamento estratégico contempla três etapas descritas a seguir:

##### Etapa 1 - Análise do papel institucional na macroestrutura de Governo

Nesta etapa é necessário analisar o papel do órgão na macroestrutura de Governo, analisando a sua área de atuação, sua finalidade e as competências institucionais estabelecidas na legislação e na estrutura regimental.

##### Etapa 2 - Identificação dos públicos alvos

Nesta etapa são identificadas, para cada macroprocesso institucional, as partes relacionadas: pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que são impactadas pela ação institucional (públicos alvos). Dentre as partes interessadas é importante identificar aquelas que possam ser caracterizadas como parceiros institucionais, pela sua atuação dentro de macroprocessos fundamentais do órgão ou entidade.

Devem ser identificados e classificados os principais processos e os públicos alvos em grupos, mediante critérios, como: públicos diretos ou indiretos; públicos prioritários ou não.

##### Etapa 3 - Análise da estratégia institucional e compatibilização com as competências institucionais

Nesta etapa deve ser analisado o alinhamento da estratégia em relação ao seu papel institucional do órgão: sua missão (finalidade e competências institucionais) e sua visão de futuro (objetivos já estabelecidos).

#### *2.2.2.3 Fase II – Análise crítica do desempenho institucional*

Nesta fase é realizada a análise de desempenho do órgão através de indicadores, possibilitando a identificação dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria, com estabelecimento de metas e priorização de processos.

São fontes de informação: a) os diagnósticos sobre a capacidade de governança, aferida em processo de avaliação do sistema de gestão; b) os resultados dos principais indicadores; c) as informações de referenciais comparativos; d) relatórios de auditoria interna e externa; e) estudos e pesquisas de opinião realizadas junto aos públicos alvos.

#### *2.2.2.4 Fase III – Levantamento dos requisitos dos públicos alvo*

Nesta fase se faz o levantamento das necessidades e expectativas dos públicos alvos onde se busca descrever quais condições, exigências legais ou interesses devem ser satisfeitos para o cumprimento dos compromissos assumidos com a sociedade através da Carta de Serviços.

Por ser um requisito fundamental para a governança democrática e a participação social, é preciso disponibilizar diversos canais e mecanismos para que essa participação seja efetiva. Envolve o recolhimento de sugestões, percepções e expectativas a respeito da qualidade dos serviços a serem prestados e o estabelecimento de um acordo com a sociedade sobre os padrões de desempenho que deverão ser adotados.

A realização de pesquisas de opinião, o levantamento de queixas ou reclamações e, posteriormente, um estudo de necessidades e expectativas dos públicos alvos é recomendado.

#### *2.2.2.5 Fase IV – Fixação dos novos padrões de desempenho*

A partir do levantamento das necessidades e expectativas dos públicos alvo, como na fase anterior, são fixados novos padrões de desempenho, sendo assumido um compromisso com a sociedade no cumprimento da Carta de Serviços.

Após a realização de pesquisas, é recomendado que ocorra o processo de concertação com a participação de públicos alvos e representantes do órgão.

#### *2.2.2.6 Fase V – Elaboração da Carta de Serviços*

Uma vez estabelecidos os novos padrões de desempenho, o órgão fará a elaboração da sua Carta de Serviços tendo, como ponto central, a divulgação dos novos padrões de desempenho que atendam aos requisitos dos públicos alvo.

#### *2.2.2.7 Fase VI – Divulgação da Carta de Serviços*

Nessa fase o órgão promove a divulgação da Carta de Serviços nos canais de relacionamento e comunicação, na linguagem adequada aos diferentes públicos alvos.

A atualização das informações contidas na Carta de Serviços deve ser permanente, uma vez que os compromissos firmados são fundamentais na relação de confiança estabelecida com a sociedade.

#### *2.2.2.8 Fase VI.1 – Verificação da Qualidade da Carta de Serviços*

Depois de elaborada, a Carta de Serviços deve ser submetida à verificação de sua qualidade pela equipe técnica do próprio órgão.

Após a Fase de Verificação e de posse das sugestões e comentários efetuados pela equipe interna, o órgão poderá realizar ajustes no documento.

#### *2.2.2.9 Fase VII – Monitoramento e avaliação do desempenho*

A divulgação da Carta de Serviços não encerra o processo de investimento em novos padrões de desempenho. O documento é a expressão pública do compromisso institucional de assegurar à sociedade e, especialmente, aos seus

públicos alvos, a atuação referenciada em padrões objetivos de qualidade e efetividade.

O monitoramento e a avaliação do desempenho institucional devem contemplar informações de diversas fontes: relatórios de ouvidoria; resultados de pesquisas, estudos e levantamentos efetuados junto à sociedade e aos públicos alvos e mecanismos de relacionamento com o público externo.

A divulgação de indicadores de avaliação periódicos, com dados e informações sobre o nível de cumprimento dos compromissos dispostos na Carta de Serviços, para análise da alta direção do órgão é recomendada.

#### *2.2.2.10 “Reverificação”*

Recomenda-se que, no mínimo, a cada dois anos, o órgão ou entidade revise o conteúdo de sua Carta de Serviços ao Cidadão e renove os seus compromissos com os seus públicos alvos – ou seja, promova melhorias e/ou inovações em seus padrões de desempenho, a partir da reaplicação do processo de elaboração da Carta.

### 3 METODOLOGIA

Quanto ao método, neste trabalho foi utilizada a abordagem qualitativa e, quanto aos objetivos, a pesquisa é de tipo descritivo e exploratório, sendo realizada a descrição e a análise do processo de elaboração da Carta de Serviços ao Usuário do DETRAN/RS.

Para Oliveira (2011), a pesquisa qualitativa é um processo em que se analisa a realidade do objeto de pesquisa, refletindo sobre o mesmo.

A opção pela abordagem qualitativa e exploratória, considerando os objetivos do trabalho, permite ao pesquisador a compreensão do contexto no qual as decisões e ações ocorrem. Para o melhor entendimento das motivações para a tomada de decisão das pessoas, de forma aprofundada, a pesquisa qualitativa é considerada a escolha adequada, onde a coleta de dados representa análise profunda de uma esfera social:

A pesquisa qualitativa [...] é aquela que envolve a obtenção de dados descritivos, colhidos no contato direto do investigador com a situação estudada. O pesquisador qualitativo preocupa-se mais com o processo do que com o produto, procurando retratar a perspectiva dos participantes. Isto significa que estuda-se a realidade, em seu contexto natural, tal como sucede, e procura dar sentido ou interpretar os fenômenos de acordo com os significados que possuem para as pessoas implicadas nesse contexto. (MARTINS E CAMPOS, 2004, p. 22).

Segundo Gil (2007, p. 42), pesquisa é “o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico e visa à produção de conhecimento novo”.

A pesquisa exploratória adotada neste trabalho tem o objetivo de proporcionar ampla visão sobre o tema selecionado. Segundo Gil (2002), a pesquisa exploratória possibilita maior proximidade com o problema, com o objetivo de torná-lo mais evidente ou de levantar hipóteses, aperfeiçoando ideias ou revelando novas intuições.

Explorar é tipicamente a primeira aproximação de um tema e visa a criar maior familiaridade em relação a um fato ou fenômeno. Quase sempre busca-se essa familiaridade pela prospecção de materiais que possam informar ao pesquisador a real importância do problema, o estágio em que se encontram as informações já disponíveis a respeito do assunto, e até mesmo, revelar ao pesquisador novas fontes de informação. (SANTOS, 2000, p. 26).

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: observação simples e participante, pesquisa bibliográfica e documental.

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, foram utilizadas fontes de “papel”, pesquisas bibliográfica e documental, e fontes de “gente”, através de observação simples e participante, conforme classifica Gil (2008).

A revisão bibliográfica foi realizada a partir da reunião de material relacionado à temática da pesquisa disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos, com o intuito de ampliar o conhecimento na área, para depois utilizá-lo como modelo teórico que dará sustentação ao problema da pesquisa.

Na pesquisa documental foram coletados documentos internos da organização, de natureza qualitativa, como o Regimento Interno do órgão e o processo administrativo que motivou a elaboração da Carta de Serviços ao Usuário, e documentos externos, também governamentais, das diferentes esferas da Administração Pública (Federal e Estadual), como a legislação que aborda a temática da pesquisa e demais regulamentações específicas.

A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.174).

Para Gil (2008, p. 103), a observação participante ou ativa “consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada”, possibilitando rápido acesso sobre situações habituais as quais os membros estão envolvidos. Ainda, a observação simples é útil quando dirigida ao conhecimento de fatos ou situações que tenham caráter público, sendo adequada aos estudos qualitativos, sobretudo àqueles de caráter exploratório.

Para a compreensão da realidade a partir da descrição desde a perspectiva do participante e não do pesquisador, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, uma das mais utilizadas em estudos administrativos. Esta técnica trabalha com os materiais textuais escritos, coletados no processo de pesquisa bibliográfica e documental, relacionando-os com as observações realizadas.



## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 O DETRAN do Estado do Rio Grande do Sul

A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB. Em seu artigo 22 são estabelecidas 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 de suas atribuições;
- II – promover, fiscalizar e controlar o processo de formação, de aperfeiçoamento, de reciclagem e de suspensão de condutores(as);
- III - expedir e cassar Licença de Aprendizagem, de Permissão para Dirigir e de Carteira Nacional de Habilitação mediante delegação do órgão federal competente;
- IV - 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;
- V - estabelecer, em conjunto com a Polícia Militar, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;
- VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas no Código de Trânsito Brasileiro no âmbito de sua competência;
- VII - aplicar as penalidades por infrações previstas no Código de Trânsito Brasileiro, no âmbito de sua competência, notificando os(as) infratores(as) e arrecadando as multas que aplicar;
- VIII - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos;
- IX - 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;
- X - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas;
- XI - credenciar e cadastrar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma da lei;
- XII - implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
- XIII - promover e participar de projetos e de programas de educação e de segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN;
- XIV – integrar o Departamento a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e de compensação de multas impostas na área de sua competência, com vista à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores(as) de uma para outra unidade da Federação;
- XV - fornecer aos órgãos e às entidades executivas de trânsito e os executivos rodoviários municipais os dados cadastrais dos veículos registrados e dos(as) condutores(as) habilitados(as), para fins de imposição

e notificação de penalidades e de arrecadação de multas nas áreas de suas competências;

XVI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e de ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, na forma da lei, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais locais; e

XVII – articular com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN/RS. (BRASIL, 2018, p. 24-25).

Criado pela Lei Estadual nº 10.847, de 20 de agosto de 1996, o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul – DETRAN/RS é uma Autarquia, atualmente vinculada à Secretaria da Segurança Pública. Conforme informações do *site* organizacional, o DETRAN/RS possui um quadro de 800 servidores e gerencia uma rede de 1,2 mil empresas credenciadas que executam atividades relacionadas à formação de condutores e ao controle da frota veicular em todo o Estado.

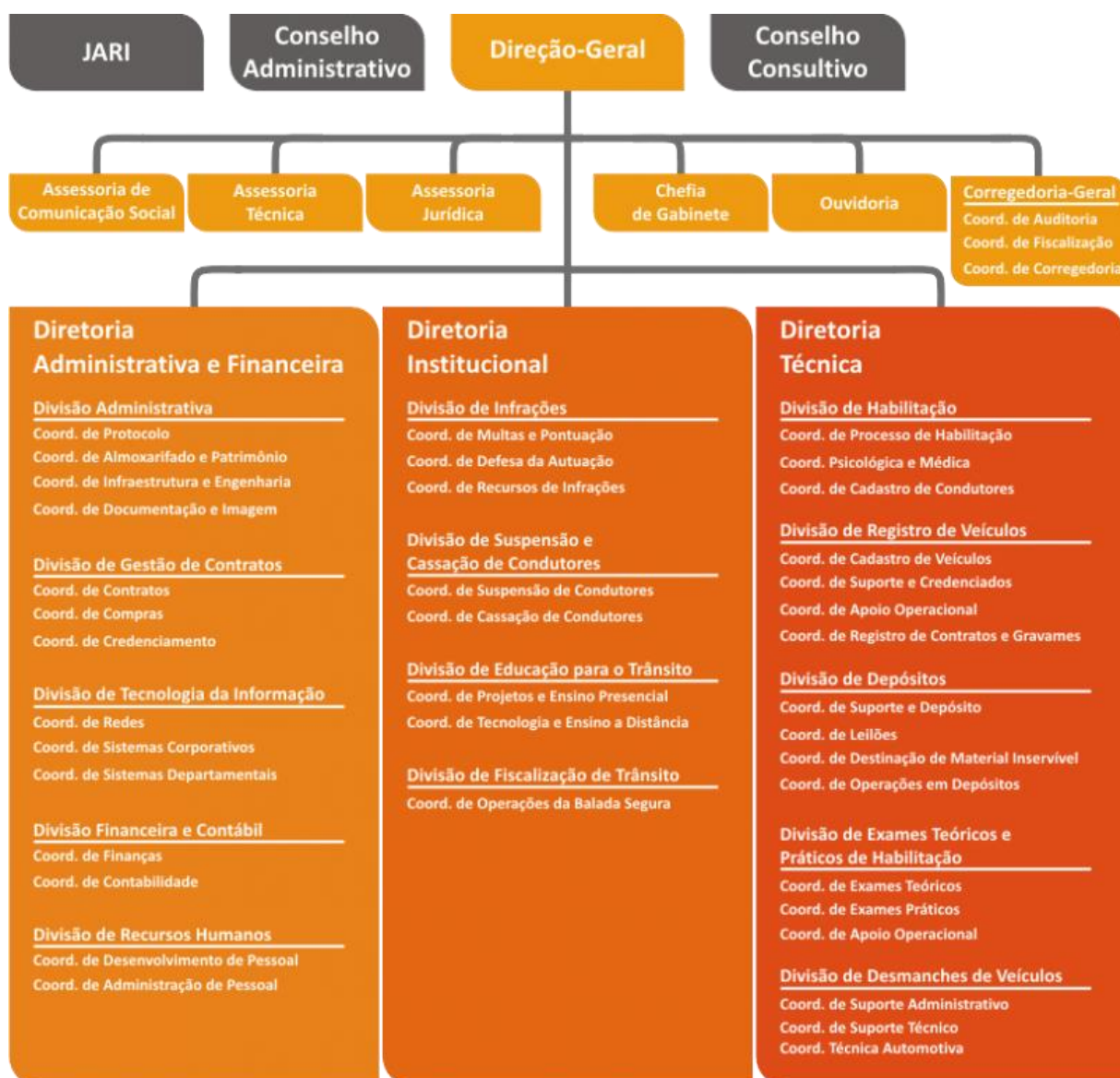
O DETRAN/RS iniciou suas atividades em 1º de julho de 1997. A partir desta data, o até então Departamento de Trânsito da Polícia Civil assumiu status de entidade Autárquica dotada de autonomia administrativa e financeira. Com a mudança, os serviços realizados anteriormente por servidores da Polícia Civil/SJS passaram a ser exercidos por servidores concursados do quadro de pessoal próprio do DETRAN/RS. Para realizar migração de competências e funções, envolvendo questões técnicas, sociais e políticas, o Governo do Estado implantou o projeto titulado por “Novo DETRAN”, adotando como base a Resolução nº 734 de 31 de julho de 1989, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, para a criação do órgão.

Atualmente, a missão do DETRAN/RS está definida por “Promover a gestão do trânsito com qualidade, ética e transparência, educando os cidadãos e fazendo cumprir as normas em defesa da vida.”, tendo como visão “ser reconhecido pela excelência na gestão de trânsito e na prestação de serviços, com responsabilidade socioambiental.” (DETRAN/RS, 2016).

Conforme o Decreto Estadual nº 51.612/2014, a estrutura organizacional básica do DETRAN/RS é composta por quatro diretorias, seis órgãos de assistência e assessoramento direto à Direção Geral, 14 divisões, 42 coordenadorias e quatro órgãos colegiados, conforme organograma apresentado. Dentre tais áreas da Autarquia, o DETRAN/RS conta atualmente com cerca de 800 servidores, os quais são divididos nos cargos de: Analista; Agente Técnico; e Assistente Administrativo e Operacional, conforme estabelecido pelo Plano de Cargos Efetivos do Quadro de

Pessoal da Autarquia (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Além dos servidores com os cargos descritos, as atividades realizadas internamente na Autarquia também contam com servidores adidos de outros órgãos, emergenciais, funcionários terceirizados, detentores de cargos em comissão e estagiários.

Figura 2 - Organograma do DETRAN/RS



Fonte: DETRAN/RS, 2019.

#### 4.1.1 Relacionamento com os usuários

O atendimento ao cidadão que utiliza os serviços prestados pelo DETRAN/RS é realizado através dos seguintes canais: por telefone (Disque-Detran), por e-mail

(“Fale com o DetranRS”, disponível no *site*) e presencial nos postos da rede Tudo Fácil no município de Porto Alegre, todos sob a responsabilidade da Ouvidoria-Geral; e nas redes sociais, sob responsabilidade da Assessoria de Comunicação Social. Ainda, há atendimentos presenciais que são realizados: nas Juntas Médicas, nas Juntas Psicológicas, pelos agentes de fiscalização de trânsito, pelos examinadores de trânsito, nos cursos promovidos pela Divisão de Educação para o Trânsito, além dos atendimentos realizados pelas empresas e profissionais credenciados.

A atuação dos setores de Ouvidoria e Comunicação Social envolve a busca de respostas e soluções de demandas do cidadão junto às áreas técnicas, dentro do órgão. Com relação ao 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.

#### 4.1.2 Credenciados

Considerando as diversas atividades e funções designadas ao órgão, bem como o seu dever de se fazer presente em todo o território estadual, o DETRAN/RS adotou um modelo de gestão descentralizado, utilizando-se de mecanismo facultado à Lei de sua criação, através de concessão e convênios.

Assim, existem atividades de competência da Autarquia que são efetuadas por empresas e profissionais privados, através do mecanismo de credenciamento, assim como por outros órgãos, através do mecanismo de convênio. As empresas e profissionais credenciados são submetidos ao cumprimento de responsabilidades e obrigações regulamentadas pela Autarquia, através de Portarias, sujeitas à fiscalização e sanções administradas pelo DETRAN/RS.

Assim, o DETRAN/RS vem ao longo do tempo, desde sua institucionalização, credenciando novos tipos de empresas de modo a ofertar à sociedade gaúcha a execução e atendimento a outros serviços que lhe competem. Atualmente, além dos CRVAs e CFCs, os tipos de empresas credenciadas são: Centros de Registro de Veículos Automotores (CRVAs), Centros de Formação de Condutores (CFCs), Centros de Remoção e Depósito (CRDs), Fábricas de Placas e Tarjetas (FPTs), Centros de Desmanche de Veículos (CDVs), entre outros. O DETRAN/RS conta

atualmente com mais de 1157 empresas credenciadas que seguem normas e orientações da Autarquia e são fiscalizados pela mesma.

Através de regramentos e critérios estabelecidos na Portaria DETRAN/RS nº 181/2016, o DETRAN/RS credencia empresas chamadas de Centros de Formação de Condutores – CFCs. No artigo 3º da normativa referida acima, é estabelecido como objeto social dos CFCs: formação, atualização e reciclagem de candidatos e condutores de veículos automotores (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Portanto, o órgão executivo de trânsito do Rio Grande do Sul delega aos CFCs a realização do processo de formação, aperfeiçoamento e reciclagem de condutores no Estado. A Portaria DETRAN/RS nº 472/2016 regulamenta o credenciamento e atividades executadas pelos profissionais dos CFCs. O DETRAN/RS mantém sob sua responsabilidade a atuação na fiscalização e no controle destes processos.

A listagem das normativas que regulam as atividades dos credenciados consta no Apêndice I deste trabalho.

#### **4.2 A Carta de Serviços do DETRAN/RS**

O processo de construção e concepção de um documento contendo os serviços prestados pelo DETRAN/RS foi iniciado no segundo semestre do ano de 2014.

A Carta de Serviços do DETRAN/RS engloba, em sua maioria, serviços prestados indiretamente ao cidadão, por intermédio de profissionais e empresas credenciadas. A elaboração do documento, no formato atual, foi motivada pela preocupação das áreas de fiscalização da Autarquia quanto à qualidade dos serviços executados e ao atendimento prestado pelas empresas credenciadas, considerando os registros de reclamações e denúncias encaminhados à Corregedoria-Geral sobre demora no atendimento, falta de cortesia por parte dos funcionários, ausência de informações adequadas através de contato telefônico e também pela necessidade de normatização e estudos sobre padrão de atendimento a ser exigido pelo órgão.

Nesse sentido, serviu como base legal ao processo a publicação da Lei Federal nº 13.460/2017, de 26 de junho de 2017, que previu a criação da “Carta de Serviços ao Usuário” e que objetivava informar aos usuários os serviços prestados

pelos órgãos, as formas de acesso a esses serviços e o compromisso com o padrão de qualidade de atendimento ao público.

No mês de abril de 2018, ciente do prazo para a entrada em vigor da Lei, publicada no Diário Oficial da União em 27 de junho de 2017, a Corregedoria-Geral do DETRAN/RS questionou a Direção-Geral do órgão quanto à criação de Comissão específica para elaboração da Carta de Serviços.

Então, em 5 de abril de 2018, a Direção-Geral determinou a indicação de representantes da Assessoria de Comunicação Social, da Corregedoria-Geral, da Diretoria Técnica, da Ouvidoria, da Assessoria Técnica e da Divisão de Tecnologia da Informação para, em um prazo inicial de 30 (trinta) dias, a adoção de medidas para a implementação das disposições da Lei Federal nº 13.460/2017 e para a criação da Carta de Serviços ao Usuário do DETRAN/RS. Assim, a Portaria DETRAN/RS nº 188/2018 foi publicada no Diário Oficial do Estado em 10 de abril de 2018.

A primeira reunião da Comissão ocorreu no dia 16 de abril de 2018, quando foi definida uma estrutura básica das informações que deveriam constar na Carta de Serviços. Entretanto, pela definição da abrangência do estudo a ser realizado pela Comissão, a Direção-Geral do órgão foi instada a participar de reuniões para orientar sobre o aprofundamento a ser dado aos estudos envolvendo a qualidade dos serviços prestados pela Autarquia, haja vista que a maioria deles são executados por empresas (CFCs, CRDs, CRVAs, CDVs, entre outros) ou profissionais (psicólogos, médicos, despachantes, entre outros) com regulamentações próprias onde não é possível penalização, pois não estabelecem requisitos mínimos para padrão de atendimento. (Processo Administrativo SPD nº 33865/2018, p. 16)

A definição sobre a abordagem restringiu o objetivo da Comissão à revisão dos dados referentes aos serviços prestados, à verificação se havia algum serviço que não constava na listagem e ao reagrupamento das informações de modo que o usuário pudesse ter acesso de forma mais clara e precisa. O trabalho foi realizado tendo como base a listagem de serviços que já constavam em uma prévia da Carta de Serviços no *site* do DETRAN/RS, evitando grandes alterações no *layout* e com foco na qualidade das informações prestadas.

A listagem contendo os 108 serviços disponibilizados pelo DETRAN/RS aos seus usuários pode ser verificada no Anexo A deste trabalho.

As informações da Carta de Serviços ao Usuário, disponíveis no *site* do DETRAN/RS, foram agrupadas em três grandes grupos de serviços relacionados às atividades mais associadas pelo cidadão à Autarquia: “Habilitação/CNH”, “Infrações/Multas” e “Veículos”, conforme pode ser verificado na Figura 3.

Figura 3 – Carta de Serviços do DETRAN/RS – Menu Principal



Fonte: <https://www.detran.rs.gov.br/carta-de-servicos>

Quantos às exigências legais sobre informações que devem estar descritas na Carta de Serviços ao Usuário, o artigo 7º da Lei nº 13.460/2017 define:

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

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

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

- I - serviços oferecidos;
- II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;
- III - principais etapas para processamento do serviço;
- IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;
- V - forma de prestação do serviço; e
- VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

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

- I - prioridades de atendimento;
- II - previsão de tempo de espera para atendimento;
- III - mecanismos de comunicação com os usuários;
- IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e

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

Entre os serviços listados na Carta de Serviços, podemos verificar, como exemplo, a Transferência de veículo, conforme Figura 4 abaixo:

Figura 4 – Carta de Serviços: serviço de Transferência de veículo

The image shows a screenshot of the DetranRS website. At the top, there is a navigation bar with a 'MENU' button on the left, the DetranRS logo in the center (with the tagline 'EM DEFESA DA VIDA'), and a search box on the right labeled 'Pesquise por serviços...'. Below the navigation bar, a breadcrumb trail reads 'VOCÊ ESTÁ AQUI: Inicial > Veículos > Transferência de veículo'. There are three buttons: 'Voltar', 'Imprimir', and 'RSS'. The main heading is 'Transferência de veículo'. Below it, there are three sections: 'O que é?' with a paragraph explaining the process, 'Pré-Requisitos' with a paragraph about clearing debts, and 'Forma de Solicitação' with a numbered list of four steps: 1. Compare notes with the CRV document; 2. Obtain the GAD-E payment guide; 3. Pay taxes at a bank; 4. Compare with a CRVA from the municipality.

Fonte: <https://www.detran.rs.gov.br/veiculos/servicos/285>

De acordo com o processo administrativo, os serviços foram revisados pelos membros da Comissão, contendo as informações exigidas pela Lei nº 13.460/2017.

Alguns desses serviços podem ser acessados diretamente através do site do DETRAN/RS, sem necessidade de deslocamento até algum dos pontos de presença, como é o caso das Consultas relacionadas à Infrações/Multas.



A Comissão verificou que todas as descrições dos serviços apresentavam informações claras e completas, contendo requisitos, formas e local de acesso de cada serviço.

Após, o Relatório Final da Comissão contendo a proposta de Carta de Serviços e com sugestões de providências a serem adotadas foi encaminhado à Direção-Geral para aprovação e autorização para publicação. Dentre as sugestões:

- Designação de Comissão Permanente a fim de realizar estudos sobre o padrão de atendimento que deve ser seguido na prestação de serviços, em especial pelas empresas credenciadas do DETRAN/RS;
- Publicação de normativa padronizando os horários de atendimento nas empresas credenciadas;
- Desenvolvimento, pelas áreas técnicas responsáveis, de mecanismo de avaliação dos serviços prestados, realizado por meio de pesquisa de satisfação dos usuários, por qualquer meio que garanta significância estatística aos resultados.

A Direção-Geral do DETRAN/RS aprovou o relatório da Comissão, definindo que a Diretoria Técnica seria responsável pelo desenvolvimento de mecanismo de avaliação dos serviços prestados por meio de pesquisa de satisfação, nos termos propostos pela Comissão, bem como pela verificação se algum dos credenciados ainda não possuía regulamentação própria sobre horário de atendimento.

A Carta de Serviços ao Usuário foi disponibilizada no *site* do DETRAN/RS no dia 27 de junho de 2018, data limite da vigência da Lei Federal, através da divulgação da Assessoria de Comunicação Social do DETRAN/RS.

Quanto ao cumprimento da Lei, no que diz respeito as suas atribuições, a Ouvidoria-Geral informou que já atende à legislação, com suas atividades sendo realizadas pela sua equipe de atendimento, possibilitando ao cidadão a sua participação na administração, através de sugestões, reclamações e demais manifestações. As equipes de atendimento são: presenciais (rede Tudo Fácil), atendimento eletrônico (site do DETRAN/RS) e atendimento telefônico (Disque Detran). Todas as demandas têm o seu devido acompanhamento da abertura até o momento de sua conclusão, sendo todas elas controladas e registradas pela Central de Informação, ferramenta utilizada pelos demais órgãos da administração pública estadual, possibilitando a geração de relatórios de gestão, para o período desejado, contendo o número total de manifestações, o motivo, os pontos recorrentes, as

providências adotadas e inclusive apontar falhas e possíveis melhorias nos serviços. (Processo Administrativo SPD nº 33865/2018, p. 43).

Ainda, foi definido que uma Comissão Permanente seria designada posteriormente para atualização da Carta de Serviços do DETRAN/RS e para realização de estudos mais aprofundados sobre a forma como os credenciados estão prestando os serviços, as maneiras de otimizar os procedimentos e a definição de prazos razoáveis para atendimento e conclusão dos serviços prestados.

A Portaria DETRAN/RS nº 630, de 4 de dezembro de 2018, designou os membros para comporem a Comissão Permanente a fim de realizar estudos sobre o padrão de atendimento, considerando as disposições da Lei Federal nº 13.460/2017.

#### 4.2.1 Processo de Elaboração da Carta de Serviços – Análise Guia Metodológico

Conforme registros contidos no processo, a elaboração da Carta de Serviços não se baseou em modelos, sendo realizada com base no modelo de documento já existente no site do DETRAN/RS adaptado ao que determina a Lei Federal. A seguir, tendo por base o Guia Metodológico do Programa GESPUBLICA (2014), será feita a análise da Carta de Serviços do DETRAN/RS:

##### 4.2.1.1 Fase preliminar – preparação para a Carta de Serviços ao Cidadão

Quanto à equipe de trabalho, a Comissão designada pela Portaria nº 188/2018 foi composta por integrantes de áreas diretamente envolvidas nos processos vinculados à prestação do atendimento:

- **Assessoria de Comunicação Social:** responsável pelo desenvolvimento de ações de comunicação e divulgações em geral;
- **Corregedoria-Geral:** fiscalização e penalização de credenciados;
- **Diretoria Técnica:** administra as áreas responsáveis por supervisionar as atividades executadas pelos credenciados;
- **Ouvidoria:** responsável por fornecer informações ao cidadão e pelas atividades de atendimento ao público, seja presencial ou por telefone;
- **Assessoria Técnica:** estudos técnicos e elaboração dos indicadores; e

- **Divisão de Tecnologia da Informação:** responsável por fornecer recursos de tecnologia da informação para o atendimento das demandas.

Embora a Comissão tenha tido dificuldade em definir a abrangência do seu trabalho com relação à Carta de Serviços, em virtude de alterações na Direção-Geral do órgão que motivaram a prorrogação do prazo inicial por 45 dias por meio da Portaria DETRAN/RS nº 301/2018, os integrantes da equipe tiveram acesso à alta direção do órgão, bem como aos demais recursos, processos, fluxos e aos servidores que atuavam nas atividades de atendimento.

Quanto às atribuições dos integrantes da equipe, conforme os registros da Ata de Reunião, em 16 de abril de 2018, foi realizada a divisão do material disponível para análise. Todavia, considerando que o aprofundamento do trabalho ficou restrito ao cumprimento da Lei nº 13.460/2017 quanto à elaboração e disponibilização da Carta de Serviços até o dia 27/06/2018, data limite da vigência. Considerando que já estava disponível no *site* do DETRAN/RS uma prévia da Carta de Serviços ao Cidadão e o prazo exíguo para a atividade, não foi elaborado plano de ação.

#### *4.2.1.2 Fase I – Alinhamento institucional*

Quanto ao processo de alinhamento estratégico, a Carta de Serviços pode ser analisada nas etapas descritas a seguir:

##### Etapa 1 - Análise do papel institucional na macroestrutura de Governo

Quanto ao papel do órgão na macroestrutura de Governo, depreende-se que a Carta de Serviços está alinhada no que diz respeito a sua atuação e a sua finalidade, às competências institucionais estabelecidas no Regimento Interno do DETRAN/RS (Decreto nº 51.612/2014 e alterações) e ao Decreto nº 54.019/2018, que institui o Programa FACILITA-RS, representando uma tentativa de aperfeiçoamento nos serviços públicos no âmbito da administração pública estadual.

##### Etapa 2 - Identificação dos públicos alvos

Quanto ao público alvo, a Comissão abordou a Carta de Serviços apenas sob a perspectiva do cidadão, não abrangendo no documento as demais partes interessadas para as quais também executa atividades. Embora o órgão possua atendimento prioritário, estabelecido em legislação específica, são poucos os serviços que fazem referência a esse público, composto de idosos, portadores de necessidades especiais/deficientes físicos e grávidas/gestantes.

Além do cidadão, o órgão também possui serviços relacionados a empresas e profissionais credenciados, estagiários, contratos com empresas, instituições financeiras, instituições de ensino e convênios com órgãos públicos de todos os Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) e de todas as esferas (Federal, Estadual e Municipal). Com base nas informações apuradas e na atuação do órgão, são essas as partes relacionadas do DETRAN

Algumas Cartas de Serviço de órgãos governamentais utilizem perfis diferentes para classificar o seu usuário. Como exemplo, a Prefeitura de Porto Alegre permite a identificação de serviços personalizados, conforme o perfil de acesso, sob a perspectiva do Cidadão, do Servidor e da Empresa. A Carta de Serviços do DETRAN/RS não estabelece perfil de acesso, classificando todos os usuários com acesso aos mesmos serviços.

### Etapa 3 - Análise da estratégia institucional e compatibilização com as competências institucionais

Atualmente, a Missão do DETRAN/RS é “promover a gestão do trânsito com qualidade, ética e transparência, educando os cidadãos e fazendo cumprir as normas em defesa da vida”. Já a Visão é “ser reconhecido pela excelência na gestão de trânsito e na prestação de serviços, com responsabilidade socioambiental”. (DETRAN/RS, 201-)

Com relação ao alinhamento institucional, é possível afirmar que a adoção de uma ferramenta como a Carta de Serviços ao Usuário é coerente com a estratégia da organização, em conformidade com a sua missão e a visão, representando uma tentativa de estabelecer parâmetros e indicadores da qualidade do serviço. Neste sentido, a criação de leis e decretos demonstra a preocupação do legislador em tornar efetivas as políticas de qualidade dos serviços prestados à população,

fazendo com que o órgão seja obrigado a cumprir com a Lei, traduzindo em ações em benefício do cidadão.

#### *4.2.1.3 Fase II – Análise crítica do desempenho institucional*

Como fontes de informação para a análise crítica, a Comissão não utilizou nenhum indicador, estudo ou pesquisas de opinião, entretanto a Corregedoria-Geral, setor responsável pela fiscalização dos credenciados, demonstrou preocupação com o elevado número de denúncias recebidas com relação à qualidade no atendimento.

Através da pesquisa documental, foi localizado o Relatório de Auditoria 039-24/2017 (CAGE, 2017), referente a uma auditoria externa realizada pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) que já apontava a existência do problema no ano de 2016.

A CAGE, criada em 1948, é um órgão integrante da estrutura da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul responsável pelo Controle Interno do Estado e cuja missão é orientar e controlar a gestão, protegendo os recursos públicos com transparência e estímulo ao controle social. Realiza sua missão através do controle prévio, concomitante e posterior do gasto público.

Na CAGE, é a Divisão de Controle da Administração Indireta (DCI) que atua principalmente em auditorias nas entidades da Administração Indireta para orientação e avaliação dos gestores quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos seus atos de gestão, bem como realizar avaliações dos programas de governo.

Segundo o item **2.2 Ausência de Indicadores para Acompanhamento de Credenciados** do Relatório (CAGE, 2017), foi constatada a inexistência de indicadores de desempenho que medissem e avaliassem objetivamente a qualidade dos serviços prestados pelos credenciados do DETRAN/RS, cuja remuneração representava, naquele ano, o maior percentual dentre as despesas correntes da Autarquia.

Ainda, conforme o Relatório, no período de janeiro a março de 2016 foram analisados os empenhos de despesas correntes e identificou-se o valor total de R\$ 165.529.596,64. Desse montante, R\$ 68.680.918,31 correspondia à remuneração paga a credenciados do DETRAN/RS. Ou seja, de todas as despesas correntes da

Autarquia, aproximadamente, 41,5% referiam-se à remuneração de credenciados. (CAGE, 2017, p. 10-11).

O Relatório destaca “que há normatização, por meio de portarias institucionais, que fixam a forma de atuação de cada tipo de credenciado, com o intuito de padronizar e regular a prestação dos serviços.” (CAGE, 2017, p. 11).

Quanto ao acompanhamento dos credenciados, identificou-se que DETRAN/RS possui dois tipos de atuação, um com viés orientativo e outro com viés fiscalizatório.

As atividades com viés orientativo são denominadas supervisão e estão ligadas à Diretoria Técnica. As supervisões são organizadas por tipo de credenciado e possuem o objetivo de analisar o nível de serviço prestado, em comparação com o fixado pelas portarias normativas.

O outro tipo de atuação, com viés fiscalizatório, é desempenhado pela Corregedoria-Geral, que se subdivide em três coordenadorias: Coordenadoria de Fiscalização, Coordenadoria de Auditoria e Coordenadoria de Corregedoria.

Com base nessas informações, o auditor apontou como uma não-conformidade, com base no modelo de administração gerencial, voltado para resultados, a inexistência de indicadores que mensurassem a qualidade dos serviços prestados:

“Contudo, constatamos a inexistência de indicadores de desempenho que meçam e avaliem objetivamente a qualidade dos serviços prestados. Ou seja, não há a comparação entre os serviços prestados pelos credenciados, nem o acompanhamento, em uma série histórica, do nível de serviço.

[...]

Sendo assim, recomendamos à Administração que desenvolva indicadores de desempenho que possibilitem a avaliação criteriosa e objetiva dos níveis de serviços prestados pelos seus credenciados, bem como o acompanhamento em uma série histórica do desempenho individual dos credenciados.” (CAGE, 2017, p. 12-13).

Em resposta aos apontamentos, o DETRAN/RS se defendeu alegando que a normativa que regula a relação entre as empresas credenciadas e o DETRAN/RS estabelece como dever apenas a supervisão e a fiscalização, sem que o administrador tenha o dever de estabelecer indicadores de desempenho e avaliação de qualidade:

“Em todas as normativas que regulamentam as atividades das empresas credenciadas, infere-se que o único dever legal da Administração Pública é

a supervisão e fiscalização do cumprimento das obrigações de acordo com as disposições em Portaria e da legislação atinente.

Não há cogência legal de que o administrador deva estabelecer indicadores de desempenho e de avaliação de qualidade aos seus credenciados, mas sim a fiscalização da fiel execução da observância das obrigações insculpidas nas Portarias que regulam as atividades e serviços, editadas pelo Órgão Executivo Estadual de Trânsito com lastro na legislação.

[...]

Muito embora se vislumbre o estabelecimento de indicadores como instrumento de política de gestão à Administração Pública, não há no ordenamento jurídico pátrio norma que impute a aplicabilidade de indicadores de acompanhamento que meçam e avaliem a qualidade dos serviços prestados pelos credenciados, pois a forma eleita é da fiscalização.” (CAGE, 2017, p. 14).

Embora afirme que não consta entre as suas atribuições a determinação de estabelecimento de indicadores para acompanhamento dos credenciados no escopo de medir a qualidade dos serviços prestados, o gestor reconheceu a necessidade de adoção de políticas de gestão da qualidade, instituindo um Grupo de Trabalho para estudar a viabilidade da implantação de indicadores de desempenho para acompanhamento dos credenciados:

“Não restam, assim, expressamente previstas nas atribuições do DETRAN/RS a determinação de estabelecimento de indicadores para acompanhamento dos credenciados no escopo de medir a qualidade dos serviços prestados.

[...]

Dessarte, informamos que o DETRAN/RS está adotando as políticas de gestão, considerando o recomendado, salientando que será designado Grupo de Trabalho visando ao estudo da viabilidade de implantação indicadores de desempenho para acompanhamento dos credenciados, o qual será instituído pela Portaria DETRAN/RS nº 307/2016.” (CAGE, 2017, pg. 14-15).

Em resposta, o auditor sugere que a adoção de indicadores para monitoramento e avaliação da qualidade pelos credenciados surge como ferramenta valiosa da Administração Pública Gerencial, considerando a insuficiência de pessoal nas atividades de fiscalização:

A obrigação de fiscalizar não conflita com, nem impede, a implementação de indicadores para monitoramento e avaliação da qualidade dos serviços prestados pelos credenciados.

Ao contrário, considerando-se a conhecida insuficiência de pessoal nas estruturas fiscalizatórias dessa Autarquia, a adoção de indicadores de desempenho seria instrumento de grande valia à gestão para avaliar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados.

A instituição de Grupo de Trabalho, visando o estudo da viabilidade de implantação de indicadores de desempenho para monitoramento e

avaliação dos credenciados, vai ao encontro de nossas recomendações. (CAGE, 2017, pg. 15-16).

Com base nas informações contidas no Relatório e nas respostas proferidas pela alta gestão do DETRAN/RS, depreende-se que a intenção do gestor ao justificar a sua omissão junto ao órgão de controle interno do Estado demonstra a presença de elementos do modelo racional-burocrático, fundamentado em regras rígidas que regulam o fazer e o não-fazer na administração pública. Ainda, a manifestação do gestor, além de demonstrar desinteresse pela qualidade do serviço prestado ao cidadão, demonstra o que Bresser-Pereira (2000) classifica como egoísmo, ao colocar os seus interesses particulares a frente do interesse público, apenas defendendo a sua posição perante aos órgãos de controle.

Weber (2000, p. 144) associa aos membros do quadro administrativo burocrático atributos como a obediência somente às obrigações objetivas de seu cargo, com competências funcionais fixas.

Dentre os principais eventos disfuncionais relacionados à organização burocrática, Merton (1970) destaca o elevado apego às normas. Do ponto de vista individual, esse fenômeno expressa um mecanismo de exercício e manutenção de poder na organização. A adoção sistemática desse expediente de obstaculização define o ritmo das transformações e do desenvolvimento organizacional. Esse desvio de funcionamento é consequência do excesso de formalização e de padronização dos procedimentos; do excesso de rotinas, despachos, encaminhamentos e controles aos quais passam a serem submetidos os atos administrativos.

Para Bergue (2014), as dificuldades no atendimento a clientes de relacionamento com usuários (público) são manifestadas pela imposição de obstáculos (ou a resistência em removê-los) para a interação entre a Administração Pública e o usuário dos bens e serviços públicos.

A preocupação apenas com o cumprimento de normas, com o que está prescrito nas leis, e não com a qualidade do serviço prestado ao cidadão, remete à ideia de que esse tipo de situação 'não é um problema do DETRAN/RS, que apenas cumpre o que determina a lei'. Este tipo de postura, por parte da alta gestão de um órgão faz com que esse comportamento se torne uma cultura, impactando



negativamente na imagem do órgão perante a população e afetando o desempenho institucional.

Nesse cenário, “a administração pública gerencial parte do pressuposto de que não apenas egoísmo e conflito marcam as ações humanas, mas também cooperação e espírito público”. (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.15)

#### 4.2.1.4 Fase III – Levantamento dos requisitos dos públicos alvo

Quanto ao levantamento das necessidades e expectativas dos públicos alvos, em virtude do nível de aprofundamento definido pela alta gestão do órgão e pelo prazo reduzido, não foi realizada nenhuma pesquisa que envolvesse o recolhimento de sugestões, percepções e expectativas a respeito da qualidade dos serviços.

Conforme pode ser verificado na Tabela 3, os itens que constam na Carta de Serviço cumprem a maioria dos preceitos legais vigentes, contendo inclusive informações adicionais ao modelo proposto:

Tabela 3 – Carta de Serviços do DETRAN/RS e a Lei nº 13.460/2017

<b>Carta de Serviços</b>	<b>Lei nº 13.460/2017</b>
O que é?	Descrição do serviço
Pré-Requisitos	Requisitos
Forma de solicitação	Forma de prestação do serviço
Documentos necessários	Documentos
Prazo	Previsão do prazo máximo para a prestação do serviço
Fale com o DetranRS	Locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço
Quanto custa?	
Onde pagar?	
Onde fazer?	

Fonte: elaborado pelo autor.

Como mecanismo de participação social, para recebimento de manifestações (sugestões, reclamações, percepções e expectativas) dos usuários, a Ouvidoria do DETRAN/RS dispõe de canais de atendimento: presencial, nas agências Tudo Fácil,

em Porto Alegre; telefônico, pelo Disque-Detran; e eletrônico, Fale Conosco, no *site* do órgão na *internet*.

#### *4.2.1.5 Fase IV – Fixação dos novos padrões de desempenho*

Considerando que não houve o levantamento das necessidades e expectativas dos públicos alvos e que não há normativa interna no DETRAN/RS que estabeleça níveis de atendimento, não foram fixados novos padrões de desempenho até o momento.

#### *4.2.1.6 Fase V – Elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão*

A elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão foi feita utilizando parâmetros já existentes que envolvem, por exemplo, uma estimativa de prazo máximo para a prestação do serviço. No documento também não consta previsão de tempo de espera para atendimento ou referência às principais etapas para processamento de serviço. Quanto às prioridades de atendimento, embora a Carta de Serviços não faça referência, os locais de atendimento presencial seguem as definições existentes para todos os serviços previstas em legislação específica.

#### *4.2.1.7 Fase VI – Divulgação da Carta ao Cidadão*

A Carta de Serviços ao Usuário foi disponibilizada no site do DETRAN/RS no dia 27 de junho de 2018. O órgão optou por não divulgar a informação em formato de novidade ao cidadão nos canais de relacionamento e comunicação, haja vista que ainda há questões pendentes de solução, em especial o que envolve os parâmetros de qualidade de atendimento.

#### *4.2.1.8 Fase VI.I – Verificação da Qualidade da Carta de Serviços ao Cidadão*

Após a divulgação da Carta de Serviços, em 6 de dezembro de 2018, foi publicada a Portaria DETRAN/RS nº 630/2018, que designou servidores para comporem a Comissão Permanente com o intuito de realizar estudos mais aprofundados sobre a forma como os credenciados estão prestando os serviços, as

maneiras de otimizar os procedimentos e a definição de prazos razoáveis para atendimento e conclusão dos serviços prestados. Na Comissão há representantes da Ouvidoria, da Assessoria de Comunicação Social, da Corregedoria-Geral, da Divisão de Registro de Veículos, da Divisão de Depósitos, da Divisão de Habilitação e da Divisão de Tecnologia da Informação.

#### *4.2.1.9 Fase VII – Monitoramento e avaliação do desempenho*

No intuito de estruturar uma sistemática de monitoramento e de avaliação de seu desempenho, em 15 de outubro de 2018, através da Portaria DETRAN/RS nº 532/2018, foi instituída a Comissão Permanente de avaliação e acompanhamento dos indicadores de desempenho e nível de serviço prestado pelos entes credenciados vinculados ao DETRAN/RS, composta por representantes da Assessoria Técnica, da Divisão de Habilitação, da Divisão de Depósitos e da Divisão de Registro de Veículos.

Na normativa, estabeleceu-se que a avaliação e acompanhamento dos indicadores deverá possibilitar a aferição do desempenho e do nível dos serviços prestados pelos credenciados. Os indicadores a serem estabelecidos, avaliados e acompanhados deverão representar ferramenta de gestão com vistas a mensurar e avaliar a qualidade dos serviços prestados pelos credenciados.

Ainda, a Comissão deverá apresentar semestralmente à Diretoria do DETRAN/RS um relatório das ações realizadas, demonstrando as medidas adotadas para o acompanhamento efetivo quanto ao cumprimento dos níveis de serviços prestados pelos Credenciados, apurados através dos indicadores estabelecidos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse pela temática relacionada ao atendimento ao cidadão, no serviço público, se constituiu no fator motivante para o desenvolvimento da pesquisa sobre a elaboração da Carta de Serviços do DETRAN/RS. Alguns anos antes, a participação na elaboração do Catálogo de Serviços de Tecnologia da Informação, voltado para o público interno do mesmo órgão, forneceu subsídios para o estudo presente.

Com relação à pesquisa atual, como servidor do órgão, o pesquisador pode constatar fatos que comprovam a forte presença de elementos do modelo de administração pública burocrática na gestão da Autarquia.

O apego aos processos e normas é uma característica que permite ao gestor um comportamento reativo, atuando somente quando provocado, quando questionado por um órgão de controle externo ou no apontamento de alguma não-conformidade em relatórios de auditoria. Neste trabalho, podemos constatar que, embora existam mecanismos legais que estimulem a adoção de iniciativas que contribuam para a melhoria da qualidade do serviço público, ainda dependemos da vontade dos gestores para a sua aplicação.

Durante a análise documental verificou-se também a presença de elementos da Nova Gestão Pública nos processos internos, como o estabelecimento de metas e avaliação de desempenho. A execução das atividades por empresas credenciadas também remontam à Administração Pública Gerencial com redução da participação do Estado nos serviços não-exclusivos, conferindo ao cidadão o tratamento como um cliente.

A maioria dos serviços prestados diretamente ao cidadão não é feita pelos servidores do órgão, mas por funcionários de empresas terceirizadas, seja na modalidade de contrato, de convênio ou através de credenciamento. A finalidade da empresa privada é a obtenção de lucro, muitas vezes em conflito com o interesse público.

Há que se registrar, ainda, a distância entre os servidores e os cidadãos, que se torna explícita na estrutura do órgão, presente no seu organograma, e nas suas atribuições, constantes no Regimento Interno do órgão. As áreas da Diretoria Técnica prestam suporte aos credenciados, não aos destinatários do serviço. Internamente, há distância mesmo entre setores com atividades relacionadas, resultado de uma estrutura vertical, ocasionando maior lentidão na execução dos

processos e desviando o órgão da sua atividade-fim. Com isso, o cidadão fica refém de um serviço público caracterizado por uma atividade exclusiva, executada por empresas, e por um órgão que não demonstra preocupação com a qualidade deste serviço.

Como resultado para o cidadão, constatamos que neste cenário híbrido entre processos burocráticos e gerenciais, ele segue não tendo suas necessidades atendidas. O cidadão continua sendo atendido por um órgão público dentro de uma lógica racional-burocrática, almejando ser tratado pela lógica gerencial. A ausência de uma gestão por processos ainda resulta na simples representação do meio físico para o digital, sem ganho de produtividade, tampouco representando redução de custos.

Como sugestão de continuidade para esse estudo, é fundamental que o órgão implemente em sua totalidade os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 13.460/2017, fortalecendo o trabalho das Ouvidorias, exigindo o cumprimento do seu papel na promoção da participação cidadã e na melhoria dos serviços. Nessa mesma linha, urge a implementação de uma avaliação periódica e da pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços.

A adoção de um modelo de gestão por processos transparentes para o cidadão, a partir do ponto de vista do usuário, permitiria a identificação das etapas de cada serviço e uma redução de custo com requisição de informações desses processos, permitindo ao usuário uma previsão mais eficaz do tempo de execução do serviço e no tempo médio de espera, item não contemplado na Carta de Serviços pela ausência de indicadores relacionados aos serviços prestados pelos entes credenciados.

Nesse sentido, a satisfação dos usuários, tanto externos quanto internos, com o produto do processo serve como parâmetro de avaliação de desempenho organizacional, haja vista que o produto final disponibilizado ao cidadão muitas vezes depende de muitas partes relacionadas.

A instituição de “audiências públicas” como canais que permitem à sociedade a oportunidade de manifestar sua opinião sobre os bens e os serviços públicos prestados serviria de auxílio às Ouvidorias, possibilitando aos Conselhos de Usuários e ao cidadão a participação no estabelecimento de metas e indicadores de atendimento, reduzindo o “déficit democrático” existente para o controle social dos compromissos assumidos pelo órgão com a sociedade.

Essas transformações qualitativas são ações que legitimam a atuação do Poder Público justificando sua existência mediante agregação de valor promovida na prestação de serviços públicos.

Por fim, como recomendações práticas para a instituição analisada, sugere-se ainda:

- o envolvimento de um maior número de servidores do quadro nos processos de relacionamento com o cidadão;
- a exigência do cumprimento de padrões de atendimento satisfatórios das empresas credenciadas em seu papel de atender o cidadão;
- a melhoria na comunicação interna do órgão, compartilhando os conhecimentos acerca das atividades realizadas nos diversos setores da Autarquia, evitando-se assim duplicidades e retrabalho;
- a implementação de ferramentas e serviços eletrônicos disponibilizados diretamente ao cidadão, sem a necessidade de intermediários nos processos.

Paralelamente, se faz necessário o acompanhamento das medidas adotadas pelo órgão, notadamente, a Portaria DETRAN/RS nº 532/2018, que estabeleceu a Comissão Permanente de avaliação e acompanhamento dos indicadores de desempenho e nível de serviço prestado pelos entes credenciados vinculados à Autarquia; e a Portaria DETRAN/RS nº 630/2018, que designou membros para comporem Comissão permanente a fim de realizar estudos sobre o padrão de atendimento a partir do estabelecido na Lei Federal nº 13.460/2017, que motivou a elaboração da Carta de Serviços do DETRAN/RS. As melhorias na qualidade do atendimento prestado ao cidadão na execução do serviço público estão diretamente ligadas aos resultados dos estudos elaborados a partir dessas iniciativas.

Ao fim desta pesquisa, julgamos ter atingido os objetivos inicialmente propostos. Como resultado deste trabalho, espera-se que a pesquisa que aqui se conclui represente uma contribuição para o serviço público, proporcionando ao cidadão, num futuro nem tão distante, o exercício da participação e da cidadania com eficiência.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, Christina Windsor; BARIANI, Edison Junior. **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo, SP. Ed. Unifesp, 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e Mudança Organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. Disponível em: <[https://www.academia.edu/9179135/Paulo\\_Bonavides\\_Teoria\\_Constitucional\\_da\\_Democracia\\_Participativa\\_Ano\\_2001](https://www.academia.edu/9179135/Paulo_Bonavides_Teoria_Constitucional_da_Democracia_Participativa_Ano_2001)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. (PDRAE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Programa Gespública (GESPUBLICA). **Carta de Serviços ao Cidadão : Guia Metodológico**. Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/carta\\_de\\_servicos\\_ao\\_cidadao\\_-\\_guia\\_metodologico.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/carta_de_servicos_ao_cidadao_-_guia_metodologico.pdf)> Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. **Institui a Carta de Serviços ao Usuário**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm)> Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Código de Trânsito Brasileiro. CTB.** 1ª edição – Brasília: DENATRAN, 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2019.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2019.

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

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

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: **Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados.** Oeiras: INA, 2000, p. 55-72.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, nº 03, Julho / Setembro, 2000, p.40-73

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit Democrático das Agências Reguladoras Brasileiras.** Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito. 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88466/236844.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). **Sobre o Detran/RS.** [201-]. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/conteudo/1114/o-detran/rs>>. Acesso em: 25 abr. 2019.



DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). **Organograma**. [2019]. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/conteudo/1207/organograma>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). **Histórico** [2019]. Disponível em: <<https://www.detran.rs.gov.br/historico>> Acesso em: 23 abr. 2019

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). Portaria DETRAN/RS nº 181, de 07 de junho de 2016. **Regulamento dos CFCs**. Atualizado até a Portaria DETRAN/RS nº 62/2018. Disponível em: <<https://detran-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/201902/13120503-1-portaria-detranrs-n-181-2016-novo-regulamento-dos-cfcs-atualizada-ate-062-2018.pdf>> Acesso em: 23 mar. 2019

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). Portaria DETRAN/RS nº 307, de 22 de setembro de 2016. **Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do DETRAN/RS, com o escopo de realizar estudos para o estabelecimento de indicadores de desempenho que possibilitem a avaliação criteriosa e objetiva dos níveis de serviços prestados pelos entes credenciados vinculados a esta Autarquia**. Disponível em: <<http://stdetrans.rs.gov.br/conteudo/42214/307>> Acesso em: 23 mar. 2019

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). Portaria DETRAN/RS nº 438, de 17 de agosto de 2018. **Regulamento dos CRVAs**. Atualizado até a Portaria DETRAN/RS nº 539/2018. Disponível em: <<https://detran-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/201902/13120756-3-portaria-detranrs-n-438-2018-com-anexos-i-e-ii-novo-regulamento-de-crvas-com-alteracoes-ate-a-portaria-539-2018.pdf>> Acesso em: 23 mar. 2019

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). Portaria DETRAN/RS nº 532, de 10 de outubro de 2018. **Institui Comissão Permanente de avaliação e acompanhamento dos indicadores de desempenho e nível de serviço prestado pelos entes credenciados vinculados ao Detran/RS**. Disponível em: <> Acesso em: 23 mar. 2019

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL (DETRAN/RS). Processo Administrativo SPD nº 33865/2018.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública**. 2013. Disponível em: <<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOOD, Christopher. Public management for all seasons? In: **Public Administration**, Londres, v.69, nº 01, 1991, p. 03-19. Disponível em: <<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2019.

LACERDA. Alana Bauer. **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. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS; Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Rosana Maria; CAMPOS, Valéria Cristina. **Guia prático para pesquisa científica**. Rondonópolis: Unir, 2004.

MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações . In: **Revista do Serviço Público**: ano 49, n. 4, p. 148-164, out./dez. 1998.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Administration as Service, the Public as Client. In: **Public Management Studies: Administrative Responsiveness and the Taxpayer**. Paris, n. 2, p. 5-16, fev. 1988.

Disponível em: <<http://www.oecd.org/internet/public-innovation/2398787.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2019.

PLATT NETO, Orion Augusto, et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. In: **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, mai. 2009. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO (CAGE). **Auditoria de Exercício 2016. Parecer e Relatório de Auditoria n.º 039-24/2017**. Disponível em: <<http://antigo.transparencia.rs.gov.br/webpart/Resource/AuditoriaFiles//REL%20DET%20RAN%2039-24-2017.pdf>> Acesso em: 24 abr. 2019.

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 abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 51.612, de 3 de julho de 2014. (e alterações). **Regimento Interno do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS**. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNo rmas=61083&hTexto=&Hid\\_IDNorma=61083](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNo rmas=61083&hTexto=&Hid_IDNorma=61083)> Acesso em: 23 mar. 2019.

SANTOS, Antonio Raimundo. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000.

SOARES, Ana Paula Fleury de Macedo. **Instrumentos gerenciais utilizados na administração pública com foco no cidadão**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5277>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: UnB, 2000. v. 1.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

## APÊNDICE I – LEGISLAÇÕES DOS CREDENCIADOS

Credenciado	Sigla	Tipo	Normativa
Adquirentes, Subadquirentes ou Facilitadoras	ASF	Pessoa Jurídica	Resolução CONTRAN n.º 619/2016
			Resolução CONTRAN n.º 697/2017
			Resolução CONTRAN n.º 736/2018
			Portaria DENATRAN n.º 149/2018
			Portaria DETRAN/RS n.º 494/2018
Centros de Desmanches de Veículos	CDV	Pessoa Jurídica	Lei Federal n.º 12977/2014
			Decreto Estadual n.º 45291/2007
			Lei Estadual n.º 14787/2015
			Portaria DETRAN/RS n.º 184/2015 - Alterada pelas Portarias DETRAN/RS n.º 404-2015, 588-2015, 511- 2016, 344-2017, 345-2017, 547-2017, 132-2018, 136- 2018 e 142-2018.
			Portaria DETRAN/RS n.º 465/2013
			Portaria DETRAN/RS n.º 305/2016
			Portaria DETRAN/RS n.º 637/2018
			Portaria DETRAN/RS n.º 150/2017
			Portaria DETRAN/RS n.º 200/2017
Centros de Formação de Condutores	CFC	Pessoa Jurídica	Resolução CONTRAN n.º 358/2010
			Portaria DETRAN/RS n.º 181/2016 - Alterada pelas Portarias DETRAN/RS 230-2016, 472-2016, 487-2016, 512-2016, 058-2017, 059-2017, 199-2017, 060-2018 e 062-2018.
			Portaria DETRAN/RS n.º 150/2017
			Portaria DETRAN/RS n.º 200/2017
Profissionais de CFCs		Pessoa Física	Portaria DETRAN/RS n.º 472/2016
			Portaria DETRAN/RS n.º 294/2014
Centros de Remoção e Depósito	CRD	Pessoa Jurídica	Portaria DETRAN/RS n.º 152/2017 - Alterada pelas Portarias DETRAN/RS n.º 391/2017, 552/2017, 058/2018 e 116/2018.
			Portaria DETRAN/RS n.º 380/2010
			Portaria DETRAN/RS n.º 150/2017
			Portaria DETRAN/RS n.º 200/2017
Centros de Registro de Veículos Automotores	CRVA	Pessoa Jurídica	Provimento n.º 14/1999 da Corregedoria-Geral de Justiça
			Provimento n.º 04/2010 da Corregedoria-Geral de Justiça
			Portaria DETRAN/RS n.º 438/2018 - Alterada pelas Portarias DETRAN/RS n.º 482-2018, 483-2018 e 539- 2018.
			Portaria DETRAN/RS n.º 150/2017
Profissionais de CRVA	CRVA	Pessoa Física	Portaria DETRAN/RS n.º 127/2006
			Portaria DETRAN/RS n.º 465/2013
Instituições de Ensino à Distância	EAD	Pessoa Jurídica	Resolução CONTRAN n.º 730/2018
			Portaria DETRAN/RS n.º 421/2018
Estampadoras e Fábricas de Placas de Identificação Veicular	EPIVs e FPIVs	Pessoa Jurídica	Resolução CONTRAN n.º 729/2018
			Resolução CONTRAN n.º 733/2018
			Portaria DETRAN/RS n.º 409/2018
Entidades Credoras	INF	Pessoa Jurídica	Portaria DETRAN/RS n.º 175/2018
Despachantes de Trânsito		Pessoa Física	Lei Estadual n.º 14475/2014
			Portaria DETRAN/RS n.º 502/2015 – Alterada pelas Portarias DETRAN/RS n.º 54/2016, 119-2016, 195- 2016, 347/2018 e 601/2018.
Leiloeiros		Pessoa Física	Portaria DETRAN/RS n.º 186/2015

## ANEXO A – LISTA DE SERVIÇOS – CARTA DE SERVIÇOS DO DETRAN/RS

Categoria	Subcategoria	Descrição	Público alvo
V e í c u l o s	<b>PRINCIPAIS SERVIÇOS</b>	2ª via do CRLV (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo)	Cidadão
		2ª via do CRV (Certificado de Registro do Veículo)	Cidadão
		Comunicação de venda	Cidadão
		Consulta de veículo	Cidadão
		DCPPO (Documento de Circulação Provisório de Porte Obrigatório)	Cidadão
		Emissão de guia de pagamento	Cidadão
		Licenciamento do veículo	Cidadão
		Transferência de veículo	Cidadão
	<b>REGISTRO DO VEÍCULO</b>	Alteração de características de veículo	Cidadão
		Alteração de endereço residencial	Cidadão
		Alteração de nome, razão social, RG, CPF ou CNPJ	Cidadão
		Alteração do endereço de entrega do documento	Cidadão
		Baixa definitiva de veículo como sucata	Cidadão
		Certidão de registro de veículo	Cidadão
		Cópia do CRLV (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo)	Cidadão
		Primeiro emplacamento	Cidadão
		Troca de município de veículo de outro estado	Cidadão
		Troca de município de veículo do RS	Cidadão
		Troca de placas	Cidadão
	<b>LEILÕES</b>	Calendário de entrega de lotes dos leilões	Cidadão
		Calendário de leilões	Cidadão
		Edital de leilão de bens inservíveis para reciclagem	Cidadão
		Edital de leilão de veículos	Cidadão
		Edital de notificação de bens inservíveis para reciclagem	Cidadão
		Edital de notificação de retirada de veículos	Cidadão
		Leiloeiros	Cidadão
		Leilões de veículos e sucatas	Cidadão
	<b>OUTROS SERVIÇOS</b>	Autenticidade de assinatura eletrônica	Cidadão
		Calendário de IPVA e licenciamento	Cidadão
		Conferência da chave eletrônica	Cidadão
		Despachante de trânsito	Cidadão
		Inclusão de restrição financeira	Cidadão
		Liberação de restrição financeira	Cidadão
Locais de atendimento dos CRVAs		Cidadão	
Marcas homologadas de ciclomotores		Cidadão	
Placas padrão Mercosul		Cidadão	
Registro de Contrato		Cidadão	
Restituição de valores de taxas - Veículos		Cidadão	
Tabela de valores - serviços de veículos		Cidadão	

H a b i l i t a ç o / C N H	<b>REMOÇÃO E DEPÓSITO</b>	Consulta de veículo que está em depósito	Cidadão
		Edital de notificação de recolhimento de veículo	Cidadão
		Locais de atendimento dos CRDs	Cidadão
		Remoção e Depósito	Cidadão
		Tabela de valores - remoção e depósito	Cidadão
	<b>DESMANCHE DE VEÍCULOS</b>	Locais de atendimento - CDVs	Cidadão
		Peças usadas	Cidadão
	<b>CURSOS PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA</b>	Cursos de Despachante Documentalista de Trânsito	Cidadão
		Cursos para profissionais de CRVA	Cidadão
	<b>PRINCIPAIS SERVIÇOS</b>	2ª via da CNH	Cidadão
		ACC - Autorização para Conduzir Ciclomotores	Cidadão
		Adição de categoria A, B ou ACC	Cidadão
		CNH definitiva	Cidadão
		CNH digital	Cidadão
		Mudança de categoria para C, D ou E	Cidadão
PID - Permissão Internacional para Dirigir		Cidadão	
Primeira habilitação		Cidadão	
Reconhecimento de habilitação estrangeira		Cidadão	
Renovação da CNH		Cidadão	
Transferência de prontuário		Cidadão	
<b>ETAPAS DE PROCESSO DE HABILITAÇÃO</b>		Avaliação Psicológica	Cidadão
	Disponibilização de veículos adaptados	Cidadão	
	Exame médico	Cidadão	
	Exame toxicológico	Cidadão	
	Junta Médica Especial	Cidadão	
	Junta Recursal - Exame Médico/Avaliação Psicológica	Cidadão	
	Orientação para candidatos surdos	Cidadão	
<b>SUSPENSÃO E CASSAÇÃO</b>	Cassação da CNH	Cidadão	
	Consulta ao histórico do processo de suspensão/cassação do direito de dirigir	Cidadão	
	Consulta aos documentos do processo de suspensão/cassação do direito de dirigir	Cidadão	
	Reabilitação para quem teve a CNH cassada	Cidadão	
	Reciclagem para infratores	Cidadão	
	Suspensão do direito de dirigir	Cidadão	
<b>PROVAS/EXAMES</b>	Certificado de prova	Cidadão	
	Contestação do resultado dos exames	Cidadão	
	Exame prático	Cidadão	
	Exame teórico	Cidadão	
	Locais de provas teóricas	Cidadão	
	Prova teórica simulada	Cidadão	
	Resultado da prova prática	Cidadão	
	Resultado da prova teórica	Cidadão	
<b>CURSOS PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA</b>	Cursos EAD - instituições cadastradas	Cidadão	
	Cursos especializados	Cidadão	

		Cursos para profissionais de CFC	Cidadão
	<b>OUTROS SERVIÇOS</b>	Alteração de Informações na CNH	Cidadão
		Categorias da CNH	Cidadão
		CNH Social (edições encerradas)	Cidadão
		Consulta CNH	Cidadão
		Consulta de autenticidade de CNH	Cidadão
		Consulta pontuação	Cidadão
		Consulta Situação GAD-E/TAXAS	Cidadão
		Emissão de guia de pagamento - Habilitação	Cidadão
		Locais de atendimento dos CFCs	Cidadão
		Restituição de valores de taxas - Habilitação	Cidadão
		Tabela de valores - serviços de habilitação	Cidadão
Infrações/Multas	<b>PRINCIPAIS SERVIÇOS</b>	Apresentação de condutor infrator	Cidadão
		Defesa da autuação	Cidadão
		Multas - emissão de notificações e de guias para pagamento	Cidadão
		Recurso à Jari - primeira instância administrativa	Cidadão
		Recurso ao Cetran/RS / Colegiado da PRF - segunda instância administrativa	Cidadão
	<b>CONSULTAS</b>	Consulta - apresentação de condutor infrator	Cidadão
		Consulta - Defesa da autuação	Cidadão
		Consulta - Recurso de infração	Cidadão
		Extrato do Auto de Infração de Trânsito	Cidadão
		Infrações por veículo	Cidadão
	<b>OUTROS SERVIÇOS</b>	Autuações Interestaduais	Cidadão
		Financiamento de multas e outros débitos com cartão	Cidadão
		Restituição de valores de multas de trânsito	Cidadão
		Valores das multas	Cidadão