

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 – REDESENHO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: COMBINANDO ABORDAGENS E METODOLOGIAS ÁGEIS COM FOCO NO CIDADÃO
Autores	Luanna Roncaratti Manoela Hartz Joelson Vellozo Júnior Andrea Judice
DOI	

Título do livro	INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA
Organizador	Pedro Cavalcante
Volume	
Série	
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2019
Edição	1ª
ISBN	978-85-7811-352-0
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2019

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

REDESENHO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: COMBINANDO ABORDAGENS E METODOLOGIAS ÁGEIS COM FOCO NO CIDADÃO

Luanna Roncaratti¹
Manoela Hartz²
Joelson Vellozo Júnior³
Andrea Judice⁴

1 CONTEXTO DA INICIATIVA

A revolução tecnológica recente, impulsionada pela internet e pelas novas tecnologias de comunicação e informação, vem produzindo mudanças significativas nas relações humanas e abrindo incontáveis possibilidades para novas formas de participação e de interação. Além disso, a globalização, o combate à desigualdade, o contexto econômico desfavorável ao crescimento, a falta de confiança no Estado e transformações estruturais vivenciadas por muitos países nos últimos anos tornaram-se desafios reais que impulsionaram a busca por melhores práticas de governança e por uma gestão pública eficiente, exigindo, assim, que os governos adotem abordagens inovadoras para enfrentar problemas complexos (OCDE, 2015a).

Nesse cenário, intensifica-se a demanda pela melhoria do setor público quanto à eficiência e à qualidade na prestação de serviços, como consequência do maior acesso à informação e do conhecimento da população sobre seus direitos, bem como dos avanços tecnológicos amplamente disseminados e experimentados no espaço virtual. Em resposta, diversos países vêm desenvolvendo projetos de governo digital, para oferecer virtualmente informações e serviços aos cidadãos e às empresas. Esse movimento traz a percepção da necessidade de mudança na

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atual Coordenadora Geral de Pesquisa com Usuários no Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, em atuação na Coordenação Geral de Pesquisa com Usuários no Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, com graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atual Diretor do Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

4. Doutora em Design Industrial e Estratégico pela Universidade Aalto (Finlândia), Pesquisadora do ITRAC FGA da Universidade de Brasília e Professora no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

lógica que orienta a oferta e a prestação de serviços públicos, focando-se mais a aproximação com o público atendido e a satisfação do usuário (Bekkers, Edelenbos e Seijn, 2011; OCDE, 2015a).

Em decorrência dos novos e complexos desafios colocados ao setor público e à revolução tecnológica que posiciona a inovação no centro do debate sobre desenvolvimento econômico, torna-se cada vez mais presente, nos governos e organismos internacionais, o discurso sobre a necessidade de que o setor público incorpore o conceito e o valor da inovação. Conforme Osborne e Brown (2005, p. 4), a inovação no setor público pode ser entendida como “a introdução de novos elementos a um serviço público – na forma de novo conhecimento, nova organização e (ou) novas habilidades de gestão ou de procedimentos, que representam a descontinuidade com o passado” (tradução própria).⁵ Sob esse enfoque, a inovação contribuiria para promover ganhos de produtividade e de eficiência no setor público e melhores respostas aos diversos desafios da atualidade, por meio de maior transparência e de processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015a).

No entanto, além de enfrentar problemas cada vez mais complexos (desigualdade social, envelhecimento da população, alto índice de desemprego, defasagem nos serviços públicos, entre outros), o setor público, em geral, não vem conseguindo absorver a transformação digital na mesma velocidade em que a sociedade vem incorporando as novas tecnologias, o que prejudica ainda mais os níveis de confiança do cidadão em relação ao Estado.

No Brasil, pessoas de todas as faixas etárias e classes sociais já vivenciam experiências sofisticadas de interações e de relações, inclusive econômicas, no mundo digital, mas se deparam com serviços e políticas públicas cujos processos ainda podem ser considerados analógicos, exigindo a presença física do cidadão, papéis e carimbos em etapas elementares.

A partir da compreensão do papel estratégico da inovação e do potencial de transformação que as tecnologias digitais podem trazer para a administração pública, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)⁶ começou a apoiar as organizações federais no processo de digitalização⁷ dos serviços que estas

5. Texto original: “*Innovation – the introduction of new elements into a public service – in the form of new knowledge, a new organization, and/or new management or processual skills. It represents discontinuity with the past*” (Osborne e Brown, 2005, p. 4).

6. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi extinto e sua estrutura remanejada para o recém criado Ministério da Economia por meio do Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019.

7. Entende-se por digitalização um processo mais amplo que a digitalização. Enquanto a digitalização compreende a criação de uma versão digital de algo que existe no mundo real, de forma analógica, ou seja, um objeto físico, a digitalização é uma mudança mais profunda, objetivando a transformação da empresa para digital, mudando seu modelo de negócio e fluxo de valor. Nesse caso, a organização se aproveita de novos processos, sistemas, ferramentas e meios de colaboração para mudar sua forma de atuar frente ao mercado, considerando o usuário essencial no processo de transformação.

oferecem, com vistas a aprimorar os serviços públicos federais e aproximá-los dos cidadãos. Para tanto, engajou-se no desenvolvimento de ferramentas tecnológicas que pudessem auxiliar, acelerar, ou mesmo iniciar o processo de digitalização de serviços públicos, e buscou adotar metodologias ágeis com foco no cidadão para dar suporte ao redesenho daqueles que precisavam ser revistos ou ajustados antes de serem digitizados.

A ideia era oferecer aos órgãos ferramentas variadas (das ferramentas de automação às metodologias ágeis) para possibilitar um processo completo de transformação digital com ênfase na perspectiva dos cidadãos e focado na melhoria da experiência dos usuários dos serviços de modo geral.

Este capítulo tem o objetivo de relatar e discutir a experiência recente de redesenho de serviços públicos por meio da aplicação de metodologias ágeis e inovadoras, com a incorporação dos usuários e *stakeholders* neste processo, a partir de pesquisa realizada com os responsáveis por serviços que passaram pelo redesenho e da apresentação de quatro casos de referência. A experiência é parte dos trabalhos desenvolvidos pelo então MP⁸ em parceria com a Universidade de Brasília (UnB)⁹ (mais especificamente, o Information Technology Research and Application Center – ITRAC), no período de 2017-2018, para o apoio a diversos órgãos da administração pública federal com vistas à transformação digital e à promoção de maior agilidade dos serviços públicos, a partir das perspectivas dos usuários desses serviços.

Serão descritas as ações referentes à melhoria de quatro serviços:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Governo Federal (Sicaf), sob responsabilidade do então Ministério do Planejamento;
- Passe Livre, programa do Governo Federal executado pelo então Ministério dos Transportes;
- Disque 100, serviço de utilidade pública executado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH); e
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), executado pelo Ministério da Cidadania (antigo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS).

8. A estratégia e os projetos abordados foram executados pela Secretaria de Gestão, especialmente pelo Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação (Inova), em parceria com os órgãos federais responsáveis pelos serviços em processo de transformação.

9. Projeto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para a Automação de Serviços Públicos desenvolvido pelos pesquisadores Dra. Andrea Judice e Dr. Marcelo Judice, integrantes do ITRAC, uma unidade acadêmica da UnB – Faculdade do Gama (FGA). Sítio eletrônico: <<http://itrac.unb.br/>>.

2 O PROCESSO DE DEFINIÇÃO OU CRIAÇÃO DE FERRAMENTAS METODOLÓGICAS

Atualmente, a administração pública federal dispõe de aproximadamente 3 mil serviços oferecidos para pessoas físicas e jurídicas. Esses serviços estão disponíveis no Portal de Serviços e foram inicialmente mapeados pela *Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal*, também conhecida como *Censo de Serviços Públicos*,¹⁰ realizada em 2017 pelo MP em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Serviço público, cujo conceito está previsto no Decreto nº 8.936/2016 e desenvolvido no Censo, pode ser descrito como “ação dos órgãos e das entidades da administração pública federal para atender, direta ou indiretamente, às demandas da sociedade relativas a exercício de direito ou a cumprimento de dever” (Enap, 2018).

Complementarmente, o Censo se concentrou nos serviços públicos individuais ou divisíveis, ou seja, aqueles “em que se pode identificar os(as) usuários(as) ou beneficiários(as) finais, além de haver a possibilidade de mensurar, de forma individualizada, a utilização desses serviços”, e que sejam de atendimento, isto é, que realizem “a entrega de um produto ou benefício a partir de uma ou mais interações entre poder público e usuários (as)” (Enap, 2018, p. 14).

A partir de 2016, o MP começou a ajudar diversas organizações públicas federais a transformarem digitalmente os serviços públicos de atendimento que ofereciam. Uma das premissas adotadas nessa estratégia se baseia no *design* de serviços (Stickdorn e Schneider, 2014) com foco no cidadão, com arquitetura de entregas inteligentes e centralizadas, alterando-se a lógica da relação entre o setor público e a sociedade no Brasil.

A estratégia de transformação digital adotada trouxe alguns elementos importantes de inovação. O primeiro se refere ao posicionamento do MP como órgão que oferece diferentes tipos de apoios e de serviços para as entidades digitizarem e aprimorarem seus serviços. A partir da parceria com o MP, essas entidades passaram a dispor de ferramentas tecnológicas para digitalizar rapidamente seus serviços sem nenhum custo adicional. Outro ponto inovador que merece destaque é a abordagem utilizada, que coloca ênfase no aprimoramento dos serviços com foco na experiência do usuário final, e não apenas na redução dos custos de operação para o Estado.

A partir dessa abordagem, percebeu-se que não bastaria disponibilizar a ferramenta de automação, e que era importante auxiliar os órgãos no redesenho dos serviços, que precisavam ser analisados de forma empática pelos gestores responsáveis, levando-se em conta a experiência dos beneficiários, e, quando possível, conhecendo-se o seu ponto de vista a respeito do serviço.

10. Pesquisa disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3217> >. Acesso em: 9 ago. 2018.

Sob esse enfoque, alguns serviços com potencial de digitização precisavam de apoio para serem redesenhados ou terem seus modelos de interação revisados com o usuário. Nesses projetos, foram aplicadas metodologias ágeis, elaboradas com base em abordagens que combinam tanto as perspectivas centradas no cidadão (*citizen-centric*), nas quais o governo antecipa as necessidades de cidadãos e empresas, quanto abordagens orientadas pelo cidadão (*citizen-driven*), em que os cidadãos e empresas determinam suas próprias necessidades (OCDE, 2015a). Cada projeto contou com metodologias customizadas e desenhadas segundo as especificidades do serviço em consideração, para se identificar as necessidades dos usuários.

As metodologias ágeis têm sido discutidas desde a década de 1990, uma vez que os desenvolvedores identificaram que, devido aos avanços constantes de *hardware*, de linguagens de programação, de ambientes de desenvolvimento e de necessidades organizacionais, os “métodos pesados”¹¹ existentes à época não se mostraram efetivos. Em 2001, dezessete desenvolvedores que representavam “métodos leves”¹² (*light weight methods*) já utilizados – Scrum, Extreme Programming, DSDM, Adaptive software Development, Crystal, Feature Driven Development, entre outros – discutiram e assinaram um manifesto que objetivava reforçar a necessidade de se aperfeiçoar métodos para aprimoramento do desempenho de projetos.

A ideia principal das metodologias ágeis é considerar a velocidade demandada pelo desenvolvimento de novos sistemas, considerando as necessidades do cliente (foco no cliente). Entende-se que mudanças de requisitos em fases avançadas do projeto são bem-vindas, desde que representem vantagem para o cliente. A simplicidade é essencial, uma vez que arquiteturas complexas podem não agregar valor ao cliente e representar atraso nas entregas. Para se ter sucesso, é importante que as equipes de negócio e de desenvolvimento trabalhem juntas durante o projeto, considerando principalmente a visão dos principais interessados no projeto (*stakeholders*). O cliente deve sempre estar presente durante o acompanhamento do projeto (Sbrocco e Macedo, 2012).

Entre as abordagens utilizadas nos projetos desenvolvidos e apoiados pelo MP, destaca-se o *design thinking* (DT), reconhecido por propiciar o estudo da coletividade de indivíduos, gerar empatia e propor soluções inovadoras que podem ser identificadas nos pontos de intersecção entre aspectos ligados à tecnologia, às pessoas e aos negócios (Brown, 2010). O DT coloca o usuário como guia participante de um projeto e tem como base três pontos primordiais: *i*) a empatia; *ii*) o pensamento criativo, quando os *insights* vão surgir guiados pelas necessidades dos usuários; e,

11. As metodologias tradicionais, conhecidas também como pesadas, geralmente são aplicadas em situações em que os requisitos são estáveis e os requisitos futuros são previsíveis.

12. Em projetos complexos nos ambientes atuais de organizações, que são dinâmicos, há a necessidade de metodologias consideradas mais leves, ou seja, métodos ágeis que aumentem o foco no usuário e não nos processos, tendo respostas rápidas a mudanças. São metodologias adaptativas.

por fim, *iii*) a prototipação rápida, que tangibiliza as ideias a serem testadas com o usuário final. Trata-se de um processo não linear, em que a aprendizagem acontece em ação e para todos os envolvidos.

A ideia, ao se adotar métodos ágeis, é permitir uma visão mais ampla das situações tratadas pelos serviços públicos e entender a sequência em que os fatos acontecem, para possibilitar a compreensão de futuros cenários pertinentes aos contextos analisados. Dessa forma, inclui a participação e o comprometimento dos diferentes usuários como forma de resolver os desafios encontrados em cada contexto. Além disso, a aplicação de tais métodos permite diferenciar, capacitar e engajar os diferentes atores, favorecendo o surgimento de *insights* e maior pluralidade para a compreensão dos diversos contextos. As necessidades e os desejos inerentes aos atores ficam evidentes, tornando-os protagonistas no processo de digitização de serviços públicos, fortalecendo seus papéis como cidadãos e capacitando-os na utilização das ferramentas digitais.

As atividades desenvolvidas em cada projeto de redesenho de serviço público incluíram um diagnóstico inicial, a identificação do problema, e a realização de oficinas, dinâmicas e entrevistas conduzidas por equipe transdisciplinar, de modo a serem observadas não apenas as bases tecnológicas existentes, mas também a cultura e a diversidade dos atores envolvidos.

3 LEVANTAMENTO SOBRE A OPINIÃO DOS DONOS DOS SERVIÇOS

No período 2016-2018, foram realizados pelo MP, em parceria com diversos órgãos federais, dez projetos aplicando-se metodologias ágeis, processos e ferramentas específicas e customizados de acordo com o desafio que se apresentava a cada um deles. Em 2018, procedeu-se a uma pesquisa, por meio de questionário estruturado enviado a todos os responsáveis técnicos, ou seja, aos donos dos serviços, que participaram dos projetos de redesenho e de aplicação de metodologias ágeis. O objetivo foi conhecer a opinião deles sobre os projetos realizados em parceria com o MP e seus resultados.

Nesse levantamento, foram obtidas nove respostas referentes a oito dos projetos executados, ou seja, foi possível conhecer a percepção dos envolvidos em 80% dos projetos. Entre os respondentes, 44% nunca tinham ouvido falar de pesquisa com usuários ou *stakeholders* de serviços públicos antes da parceria com o MP. Esse tipo de pesquisa nunca havia sido realizada, de acordo com 89% dos órgãos respondentes; e, em 78% dos casos, a organização não elaborava periodicamente pesquisas com usuários ou *stakeholders* de seus serviços. Essas questões nos indicam que os projetos ajudaram a apresentar aos técnicos participantes novas formas de envolver o público-alvo, tornando-os mais abertos à aplicação de métodos inovadores em seus processos cotidianos.

Quanto aos instrumentos utilizados nos projetos, 88% acharam-nos adequados ou muito adequados para a finalidade da pesquisa, enfatizando a oportunidade do

contato direto com o público-alvo, a troca de ideias e as sugestões de melhorias como as principais razões para tanto. Ou seja, essas respostas apontam o interesse e a abertura dos técnicos respondentes em conhecer e escutar o público que atende.

Além disso, 100% das respostas indicaram que a pesquisa gerou resultados úteis ou muito úteis para os trabalhos desenvolvidos, com a menção de melhorias nos serviços, que não teriam sido possíveis sem o projeto. Os projetos realizados já haviam influenciado ajustes ou mudanças nos serviços prestados por 66,6% dos respondentes, subsidiando, por exemplo, a digitização de um serviço e a melhoria da acessibilidade de um segundo.

Adicionalmente, 55,5% dos respondentes apontaram que o projeto realizado lhes trouxe informações inesperadas ou desconhecidas quanto aos seus usuários e *stakeholders*, e 78% responderam que a pesquisa e seus resultados promoveram aprendizados relevantes para a equipe técnica envolvida no serviço público considerado. Torna-se evidente que a aplicação das metodologias ágeis proporcionou a geração de informações e aprendizados valiosos para melhorar o trabalho desempenhado por esses técnicos e que talvez não tivessem sido possíveis sem a realização dos projetos.

Por fim, 100% dos respondentes indicaram que seriam favoráveis à realização, pela sua própria organização, de novas pesquisas com usuários e *stakeholders*. Contudo, somente 44,4% informaram que se sentiam aptos a realizar esse tipo de projeto sem o apoio técnico do Ministério do Planejamento. Portanto, verifica-se na amostra pesquisada, de modo geral, a concordância com os métodos ágeis e o reconhecimento do seu potencial e seu valor na promoção de melhorias e aprendizados significativos para os responsáveis por serviços públicos. Por outro lado, o fato de que a maioria ainda não se sentia apta a realizar projetos desse tipo sem apoio técnico aponta que a capacitação dos técnicos nesses métodos precisa ser fortalecida, caso se pretenda disseminar essas experiências.

4 PROJETOS DESENVOLVIDOS E METODOLOGIAS APLICADAS

A seguir, serão apresentados quatro projetos, que merecem destaque pelos desafios apresentados inicialmente, pelo processo de definição e elaboração das ferramentas utilizadas e pelas lições aprendidas. Os casos selecionados são: *i*) o SicaF; *ii*) o Passe Livre; *iii*) o PAA; e *iv*) o Disque Direitos Humanos ou Disque 100.

As experiências aqui apresentadas são exemplos de como a implementação de iniciativas em que servidores públicos, cidadãos e instituições de ensino estão envolvidos em conjunto capacita os atores envolvidos com o serviço a enfrentar e resolver desafios de interesse público sob a ótica da inovação. Os projetos favoreceram o trabalho dos desenvolvedores e dos gestores de serviços de modo geral, e permitiram o compartilhamento das experiências e a cocriação de soluções personalizadas a partir da perspectiva do usuário.

4.1 Sistema de Fornecedores do Governo Federal (Sicaf)

O projeto para o Sicaf teve como objetivo principal conhecer a experiência dos seus usuários e gerar *insights* para uma versão digital e simplificada do serviço. Buscou-se conhecer experiências de cadastramento no âmbito do sistema, tanto da perspectiva das unidades cadastradoras que realizam o serviço e/ou fomentam a estratégia, como dos fornecedores, ao se cadastrarem e atualizarem suas informações cadastrais.

Qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha interesse em vender materiais ou serviços para os órgãos da administração pública federal, participando de licitações, deve estar cadastrada e habilitada no Sicaf. O sistema permite ainda o acompanhamento do desempenho dos fornecedores cadastrados, ampliando as opções de compra do governo federal.

Para que os potenciais fornecedores se cadastrem e se habilitem no sistema, devem procurar as unidades cadastradoras mais próximas, que são unidades vinculadas aos órgãos públicos federais e que estão espalhadas em todo o país. Estas, por sua vez, devem prestar informações aos potenciais fornecedores, receber, analisar e arquivar documentos impressos exigidos em legislação específica.

De início verificou-se, do ponto de vista dos potenciais fornecedores, uma certa barreira de acesso ao serviço, que exigia documentos complexos e em excesso, e muitas idas e vindas desnecessárias às unidades cadastradoras, o que gerou um nicho de atuação muito forte de despachantes. Além disso, muitas empresas entendiam haver assimetria de informações e dificuldade de comunicação com o órgão gestor do Sicaf, sendo que empresas menores não conseguiam arcar com custos de treinamento ou despachantes destinados aos seus credenciamentos e habilitações no sistema.

Em relação às unidades cadastradoras, em um primeiro momento, observou-se que não havia um padrão de atendimento aos fornecedores e muitas delas acabavam atuando como consultores sobre o Sicaf, uma espécie de tira-dúvidas, exercendo influência local junto a certas empresas. Além disso, os órgãos com unidades cadastradoras sofrem com a falta de infraestrutura material, de pessoal especializado para analisar determinados documentos e de espaço para armazenar uma quantidade enorme de documentos em papel.

Para entender a perspectiva dos usuários do serviço, adotou-se a estratégia de realizar pesquisa de base etnográfica,¹³ por meio de entrevistas semiestruturadas com fornecedores, interessados em fornecer ao governo federal e unidades

13. Compreendem-se por entrevistas estruturadas de base etnográfica as entrevistas que consideram não apenas a comunicação ou a interação, como também esta interação e o contexto social onde está inserido o entrevistado. Busca-se entender o cotidiano, a rotina, investigando-se sobre a natureza do entrevistado. Observam-se as expressões corporais dos entrevistados, tentando-se compreender a experiência deles em relação à pergunta, e geralmente são feitos registros em vídeo e áudio (Mattos, 2011; Hughes, 1994).

cadastradoras que prestam o serviço. Foi utilizada também a ferramenta “persona” para a sistematização dos principais *insights*. O público entrevistado incluiu 30 pessoas de 25 organizações, sendo 19 no Distrito Federal e 6 em São Paulo, compostas de 10 fornecedores, 8 unidades cadastradoras, 8 unidades de consulta e duas instituições parceiras.

Entre as informações mais importantes levantadas na pesquisa, estão o fato de haver uma visão geral positiva do serviço, então percebido como uma fonte relevante de informações e apresentando inúmeras oportunidades que poderiam ser mais exploradas. Ademais, constatou-se que o desenho do sistema não considerava a diversidade dos usuários; e que os cadastradores eram protagonistas na relação com os fornecedores, exercendo influência local com as empresas, mas encontravam-se isolados e desassistidos, o que gerava diferenças e personificação no nível de qualidade do atendimento. Identificou-se a necessidade de se diferenciar perfis de usuários com consequente adaptação da estrutura de atendimento. Verificou-se, ainda, que deficiências no suporte e na comunicação abriam espaço para empresas venderem serviços de assessoria e a interoperabilidade entre sistemas se constituía um aspecto fundamental. A dupla natureza do sistema, digital e analógica, gerava burocracias desnecessárias, e sua indisponibilidade e instabilidade criavam uma percepção de insegurança. O *site* era percebido como um ambiente de informações estáticas e limitadas, havendo carência de canais e espaços para troca de conhecimentos e experiências entre os operadores.

Os subsídios da pesquisa auxiliaram o desenho do Sicaf 100% Digital, cujo lançamento ocorreu em 25 de junho de 2018. O Sistema passou a ser disponibilizado em uma versão totalmente digital, com integração automatizada de dados com a Receita Federal do Brasil (RFB) e outros órgãos e entidades do Poder Executivo federal, em consonância com Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que “dispõe sobre a simplificação de atendimento prestado aos usuários de serviços públicos”. Desta forma, as informações cadastrais de fornecedores ativos na RFB – como o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), a natureza jurídica e o porte da empresa – estão automaticamente integrados ao sistema, além de certidões de cunho fiscal e trabalhista, da seguridade social e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Além disso, reforçando as diretrizes previstas no referido Decreto, quanto à simplificação de processos e de procedimentos em relação à documentação, o Sicaf 100% Digital implementou o recebimento de documentos digitais. Assim, os documentos digitalizados têm valor de cópias simples, e a apresentação de seus originais só é necessária quando a lei expressamente exigir, em conformidade com o processo administrativo em meio eletrônico. Outro aspecto importante que trouxe benefícios aos usuários foi a dispensa de reconhecimento de firma e a autenticação

de cópia dos documentos expedidos no Brasil, quando não houver dúvida fundada quanto à sua autenticidade ou previsão legal.

O cadastramento no sistema já era gratuito, mas redundava em custos indiretos para o cidadão, como deslocamentos, cópias, autenticações, impressões e, muitas vezes, gastos com despachantes. O Sicaf 100% Digital continua sendo gratuito e eliminou todos esses custos processuais. Agora, o único custo para o usuário é aquele referente ao certificado digital.

O novo Sicaf previu ainda a extinção do atendimento presencial de mais de 1.800 unidades cadastradoras – o que implicaria cerca de 4 mil pessoas aptas a desempenharem novas atividades. Ao final do primeiro ano de implantação do sistema, a estimativa de economia era de R\$ 65 milhões para os cofres públicos.

4.2 Passe Livre

O Passe Livre é um programa do governo federal, executado pelo então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA),¹⁴ que proporciona a pessoas com deficiência e carentes gratuidade nas passagens para viagens interestaduais. Até 2017, o requerimento do Passe Livre era realizado integralmente em formulários de papel, sendo necessária a presença física do requerente. Naquele ano, o MTPA elaborou um sistema *web* para a solicitação do benefício por meio digital.

O projeto, realizado em parceria com o MP, teve como objetivo testar o novo sistema, antes do seu lançamento com beneficiários em potencial do programa, para: *i*) se compreender a experiência do usuário com o sistema; *ii*) coletar expectativas dos usuários e sugestões de melhorias; e *iii*) entender a aceitação do novo sistema. A estratégia da pesquisa incluiu a realização de testes únicos individuais com vários usuários simultaneamente e entrevistas estruturadas de base etnográfica. O público entrevistado foi indicado a partir da colaboração do Instituto Cultural, Educacional e Profissionalizante de Pessoas com Deficiência do Brasil (ICEP Brasil), contemplando ampla variedade de pessoas com deficiência. Foram entrevistadas 14 pessoas, sendo 6 mulheres e 8 homens, a maioria na faixa etária de 30 a 50 anos. Entre os entrevistados, houve a presença de pessoas cadeirantes, com deficiência mental/cognitiva, com deficiência motora, com deficiência visual e com deficiência auditiva.

14. Atual Ministério da Infraestrutura.

FIGURA 1
Equipe do projeto entrevista beneficiários do programa Passe Livre
1A



1B



Fonte: Acervo dos autores.

Entre as principais informações levantadas, verificou-se que o sistema apresentava os seguintes problemas: *i)* não oferecia número de protocolo para o posterior acompanhamento do requerente; *ii)* não possuía em sua primeira tela botão de fácil acesso para deficientes visuais e auditivos; *iii)* a quantidade de campos para preenchimento era extensa e havia a solicitação de informações que não eram fundamentais para a concessão do benefício; e *iv)* não estava claro se o *upload* de documentos digitais era obrigatório.

As informações levantadas no projeto contribuíram para que o Ministério fizesse ajustes e correções no sistema *web* antes do seu lançamento para o público potencial, de modo a antecipar e evitar problemas para os usuários finais.

O impacto positivo da transformação do serviço para o cidadão pode ser percebido no relato abaixo de um usuário da versão final do Sistema de Concessão de Benefícios do Passe Livre¹⁵ lançada pelo órgão em 2018:

O benefício é que facilita... imagina se uma pessoa mora numa cidade satélite dessa aqui aí tem que vir aqui no Ministério para saber o resultado, né? Então no aplicativo ele só abre ali e vê e aí tá lá fala assim “aguarde em análise”, né... aí então a pessoa não precisa se locomover pra vir, já tá ali, aí ela já vai saber o processo. Aí depois... quando chega na sua casa, e antes disso chega lá uma informação lá no aplicativo, aí quando eu entrei depois eu vi lá...é... que deu... é... que foi deferido, né, no caso, aí eu falei, ah tranquilo, aí eu peguei e aguardei, aí chegou lá na residência.

4.3 Disque 100

O Disque 100 é um serviço de utilidade pública do MDH destinado a receber demandas relativas a violações de direitos humanos, em especial as que atingem as seguintes populações: crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, o público LGBT, pessoas em situação de rua e outros, como quilombolas, ciganos, índios e pessoas em privação de liberdade. As denúncias recebidas são analisadas e encaminhadas aos órgãos de proteção, defesa e responsabilização em direitos humanos, no prazo máximo de 24 horas, respeitando a competência e as atribuições específicas, porém priorizando qual órgão intervirá de forma imediata no rompimento do ciclo de violência e na proteção da vítima.

Além do canal telefônico, o serviço conta com canais digitais, mas que são bem menos utilizados que o canal telefônico, registrando cerca de 10% do total das denúncias realizadas. Atualmente, são recebidas cerca de 1,4 milhão de ligações mensais no Disque 100, e o canal telefônico enfrenta momentos de congestionamento e os usuários encontram dificuldades de acessá-lo.

O projeto desenvolvido teve como objetivo conhecer a experiência de usuários e *stakeholders*, a fim de serem gerados *insights* para uma versão digital e simplificada do serviço. A estratégia empregada envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas, para se conhecer o ponto de vista dos atendentes e analistas do Disque 100 e dos usuários do serviço; a realização de oficina, com o objetivo de gerar e selecionar ideias inovadoras que pudessem trazer respostas ou soluções para o serviço; e a realização de *survey* com amostra aleatória de atores da rede de proteção do serviço.

15. Para mais informações, acessar: <<https://passelivre.transportes.gov.br/spl/login.html>>.

A pesquisa etnográfica foi realizada com 12 pessoas, sendo 7 mulheres e 5 homens, entre 17 a 50 anos, incluindo 6 atendentes do canal telefônico, 5 profissionais da rede de proteção e atendimento e 1 usuário do serviço. A oficina envolveu 16 pessoas, sendo 4 servidores do MDH, 4 do MP, 3 representantes de Conselhos de Direitos e 5 colaboradores da UnB. O questionário fechado foi enviado a um universo de 37 mil contatos da rede de proteção e garantia de direitos humanos, representantes dos mais diversos órgãos que interagem com o Disque 100, tanto no recebimento como no encaminhamento e resposta das denúncias, e obteve 3.501 respostas.

Entre os principais achados do projeto, houve o destaque a pontos considerados positivos do serviço, como o anonimato, o acolhimento e atendimento humanizado e a sua seriedade. Foi indicado também que, para grande parte dos usuários e potenciais usuários, não está claro o que é o serviço e para o que ele serve; existem problemas (de fluxos e de comunicação) nos elos de ligação da Rede de Proteção e Atendimento; e há carência de informações sobre a efetividade do serviço. Foi sinalizada também a necessidade de melhorias relacionadas à realização de campanhas sobre o serviço; de promoção da estabilidade e atualização do aplicativo Proteja Brasil; de padronização dos nomes dos canais de denúncia (telefone e digitais) que possuem nomes diferentes, o que confunde o usuário; e de habilitação de outros canais e soluções digitais que permitam o envio de imagens e vídeos (exemplos: *chat*, Whatsapp, Facebook).

Com base no diagnóstico da pesquisa etnográfica e utilizando-se metodologia criativa e colaborativa, foi realizada oficina de ideação, a fim de serem pensadas soluções para um serviço mais acessível, viável, eficiente e eficaz de denúncias de violações de direitos humanos.

FIGURA 2

Grupos discutem alternativas de soluções eficientes para seus contextos específicos



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 3

Resultado apresentado, que sintetizou os principais anseios de um dos grupos, trazendo respostas embasadas em realidades concretas que proporcionem o crescimento focado no cidadão

BRASIL INOVADOR

OUVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS GANHA PRÊMIO INTERNACIONAL

MULTICANAIS DE ATENDIMENTO TORNARAM-SE REFERÊNCIA NO ENFRENTAMENTO AS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS

Nova Iorque:
EM SESSÃO ANUAL DO COMITÊ INTERNACIONAL DE TECNOLOGIAS INCLUSIVAS, O BRASIL CONQUISTOU O PRÊMIO NELSON MANDELA DE DIREITOS HUMANOS, CONCEBIDO A ORGANIZAÇÕES E NAÇÕES QUE DEMONSTREM AVANÇOS E FERRAMENTAS INOVADORAS NO ENFRENTAMENTO AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS.

NAS PALAVRAS DO SECRETÁRIO-GERAL DA ONU, ANTONIO GUTERRES, "O AVANÇO DO GOVERNO BRASILEIRO NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES MAIS CÉLERAS PARA A POPULAÇÃO É AÇÃO ADMIRÁVEL E QUE, COM CERTEZA, TEM IMPACTO DETERMINANTE NA MAIOR AGILIDADE PARA A PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS, ALÉM DE FORTALECER O DIÁLOGO ENTRE A SOCIEDADE E O PODER PÚBLICO."

O APERFEOAMENTO TECNOLÓGICO PERMITIU O CRESCIMENTO DE 60% NO VOLUME DE ACESSOS AOS CANAIS DE DENÚNCIA NO PERÍODO DE UM ANO APÓS A IMPLANTAÇÃO DAS SOLUÇÕES, PERMITINDO A INTERAÇÃO DO CICLO DE GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS REGISTRADAS, TORNAVÃO O PROGRAMA BRASILEIRO UMA REFERÊNCIA A SER SEGUIDA POR OUTROS PAÍSES.

PROBLEMA
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DO CANAL TELEFÔNICO

Tempo de espera

FALTA de Denúncia nos outros canais

Denúncias não ouvidas

FALTA de uma FLOCOÇÃO das Identidade

DESCONHECIMENTO dos outros canais de recebimento de denúncia

Na ocasião, foram sugeridas duas principais linhas de ação: *i*) criação de identidade única do serviço para todos os meios de comunicação – telefônico, aplicativo e *e-mail*; e *ii*) criação de mais opções na Unidade de Resposta Automática (URA), especialmente para quem desejar acompanhar o andamento de uma denúncia não necessitar de atendimento humano. Os achados do projeto estão auxiliando a equipe do MDH a definir as estratégias para a melhoria do atendimento e alternativas digitais para ampliação e facilitação do acesso ao Disque 100.

4.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o programa oferece a modalidade de *compra e doação simultânea*, em que são comprados alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. O programa possui dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição.

O PAA é operacionalizado por estados, Distrito Federal e municípios e, ainda, pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento. Para execução do programa, a Conab firma Termo de Cooperação com o então MDS e o MDA.

Em parceria com o então MP, foi iniciado o projeto para auxiliar a transformação digital do serviço, visando simplificar, aumentar a agilidade em seus procedimentos e democratizar o acesso ao serviço. A estratégia delineada incluiu entrevistas para a contextualização do problema a partir do ponto de vista dos gestores do serviço, além de oficinas para se compreender a jornada do usuário e fomentar ideias para o redesenho juntamente aos seus usuários e *stakeholders*.

Na primeira oficina, participaram 39 pessoas, sendo 16 mulheres e 18 homens, incluindo 9 gestores do então MDS, 6 participantes do Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação do MP, 8 colaboradores da UnB, 9 produtores e cooperados e 7 representantes de outros órgãos, como a Conab, a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Seagri-DF) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

FIGURA 4

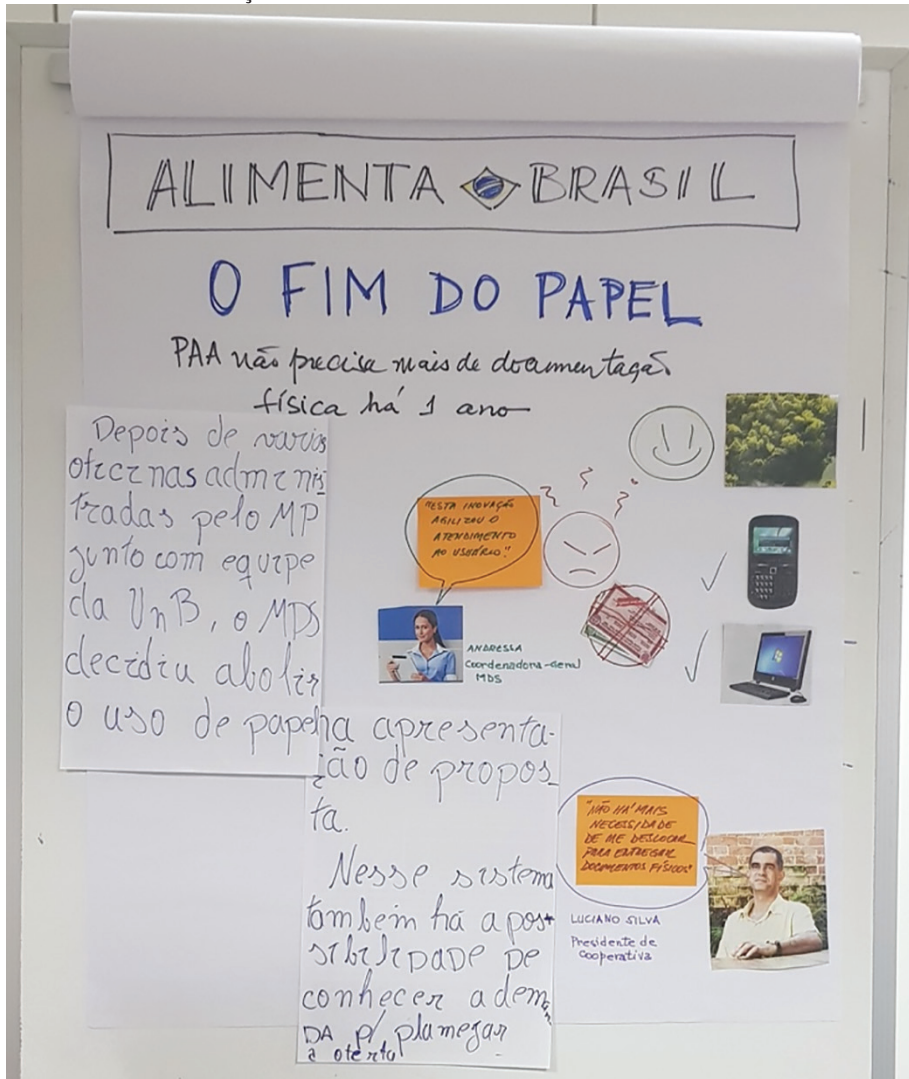
Grupos discutindo ideias propostas com base em atividades lúdicas, reduzindo barreiras e favorecendo a comunicação



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 5

Resultado de um dos grupos, que apresenta possibilidades plausíveis e viáveis para melhoria do serviço de atendimento ao cidadão



Fonte: Acervo dos autores.

Para o redesenho e digitização do serviço, foram apontados os seguintes pontos como essenciais: acesso simples e fácil ao usuário; comunicação clara, direta e multicanal com o beneficiário (incluindo Whatsapp, SMS, ligação por celular); conciliação da oferta com a demanda (que se constitui em um desafio para digitização); divulgação pelas unidades de atendimento da resposta da chamada pública;

informação ao produtor (de preferência por SMS), comunicando o pagamento em sua conta; sistematização do cadastro de entidades e agricultores; cadastramento de produtos e cronograma de entregas pelo produtor; cadastro de interessados aberto continuamente; possibilidade de geração de relatórios pelos interessados, dentre outros.

O projeto levantou informações relevantes, possibilitando o conhecimento da jornada do usuário, que vem contribuindo para a digitalização do serviço.

5 CONCLUSÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

Desde 1997, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divide a inovação em quatro áreas: de produto, de processo, de *marketing* e de organização. Estes conceitos são bastante familiares no setor privado e ultimamente têm sido mais atentamente discutidos no setor público.

As diferenças básicas entre inovação no setor público e no setor privado dizem respeito aos objetivos. Enquanto as empresas buscam meios para atingir vantagens competitivas no mercado e gerar lucro, no setor público os objetivos são múltiplos e competem entre si, frequentemente exigindo um notável equilíbrio entre distintos valores. Há casos em que o setor público tem motivação altruísta desempenhando um importante papel na inovação (Daglio, Gerson e Kitchen, 2015).

Apesar das motivações mais afastadas das questões de mercado, o impacto da inovação no setor público não deve ser ignorado; nesse caso, não se trata exclusivamente de implementar algo novo, mas de atingir resultados que representem benefícios para a sociedade. A inovação no setor público diz respeito ao desenvolvimento de novas ideias que funcionam criando valor público (Daglio, Gerson e Kitchen, 2015).

O observatório da OCDE (Daglio, Gerson e Kitchen, 2015) identificou que as características da inovação no setor público envolvem os aspectos a seguir.

- 1) **Novidade:** inovações introduzem novas abordagens relativas ao contexto no qual foram inseridas.
- 2) **Implementação:** inovações devem ser implementadas, não se limitando à apresentação de ideias.
- 3) **Impacto:** inovações objetivam melhores resultados públicos, incluindo eficiência, efetividade e satisfação dos usuários ou servidores.

Os projetos descritos neste capítulo compreendem inovações quanto à utilização de métodos e processos para a consideração dos anseios e desejos dos cidadãos e ainda no que se refere a impacto, tendo em vista que as informações levantadas geraram e poderão gerar melhores resultados nos serviços redesenhados. Alguns resultados da

aplicação geral de metodologias e ferramentas, incluindo processos de automação de serviços, já puderam ser calculados, e os autores deste capítulo estimam que a redução de custos para a sociedade possa chegar a mais de R\$ 150 milhões anuais e a mais de R\$ 260 milhões anuais para a administração pública federal.

Ademais, a partir dos projetos desenvolvidos, destacou-se que mudanças qualitativas podem ser promovidas a um baixo custo para o Estado e com melhorias muito significativas para os cidadãos. A aplicação de múltiplos métodos, como metodologias ágeis com ações guiadas pelo cidadão desde o início das atividades, traz um diferencial extremamente importante para se ter o conhecimento aprofundado dos contextos e auxiliar a transformação digital dos serviços, segundo a percepção do usuário, impactando profunda e positivamente a interação entre os cidadãos e o Estado.

Os projetos contribuíram para evidenciar os desafios que o então MP e os diversos órgãos engajados na digitização de serviços públicos estão a enfrentar e, ao mesmo tempo, destacam as oportunidades de criação de impacto sustentável, trazendo o benefício da transformação centrada nos cidadãos ativos, incluindo aqueles provenientes de ambientes sociais complexos ou que estão em situações vulneráveis. Também demonstraram que a articulação entre organizações públicas para solucionar problemas comuns pode favorecer a redução de custos, ensinar a troca de conhecimento e *expertise* e gerar alternativas que seriam impensáveis a partir de uma atuação isolada dos órgãos governamentais.

Além disso, ao conduzir o cidadão para dentro das atividades, que foram cuidadosamente preparadas por equipe interdisciplinar do MP e da UnB, foi possível, por meio do uso de métodos e de conjuntos de habilidades e de competências dessa equipe, trazer à tona as reais necessidades e experiências de cidadãos-chave para os serviços que estão sendo transformados. Levando em conta a posição e experiência do público beneficiário, a aplicação de métodos ágeis permitiu que os pesquisadores e os gestores tivessem diferentes *insights* acerca dos serviços que prestam rotineiramente. As diversas equipes dos ministérios e dos demais órgãos participantes passaram a ter um entendimento mais empático do contexto, das necessidades e das experiências dos cidadãos, contribuindo para uma maior sensibilidade no que concerne às necessidades e problemas do contexto real do usuário de determinado serviço.

Cabe destacar, porém, que alguns aspectos e cuidados foram necessários ao se utilizar essas metodologias no setor público. Ficou claro que o acesso às informações e o modo de aplicação do método devem ser negociados e acordados previamente com todos os envolvidos. A observação direta dos participantes utilizando câmeras de foto ou vídeo pode gerar constrangimentos, alterar o comportamento dos observados e até mesmo afastar os participantes. Nesta pesquisa, tais problemas não ocorreram, devido ao trabalho de conscientização dos participantes, pois foi esclarecido que os registros eram confidenciais e serviriam apenas para consulta dos pesquisadores, sem a publicação ou identificação dos nomes dos participantes.

Durante a aplicação dos métodos, ficou evidente também que os diferentes perfis de usuários envolvidos colaboraram para um entendimento mais amplo acerca das possibilidades e limitações de uso de plataformas e seus respectivos recursos digitais. Com estas descobertas, torna-se mais premente a necessidade de ajustar as interfaces às necessidades dos usuários, adequando os elementos e facilitando o entendimento e o discernimento sobre as informações.

Ainda que o número de projetos realizados seja reduzido e o período de tempo relativamente curto, a experiência confirma a relevância de se buscar e direcionar as mudanças nos serviços públicos a partir do olhar do público atendido. A experiência também contribuiu para a disseminação de metodologias ágeis, inovadoras e diferenciadas no governo federal, que favorecem a inclusão de usuários e *stakeholders* de serviços públicos, trazendo aprendizados e uma abertura de mentalidade importante para as equipes técnicas dos vários órgãos. E, finalmente, evidencia e enfatiza a relevância da permeabilidade do Estado para a transformação dos seus serviços e do modo de servir à sociedade.

REFERÊNCIAS

- BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership**. New York: Palgrave Macmillan, 2011. (Governance and Public Management Series).
- BROWN, T. ***Design Thinking***: Uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. São Paulo: Elsevier Editora, 2010.
- DAGLIO, M.; GERSON, D.; KITCHEN H. Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation. *In*: INNOVATING THE PUBLIC SECTOR: FROM IDEAS TO IMPACT, 2014, Paris. **Anais...** Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/h1QgVd>>.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal, 2018**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/n57Hge>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- HUGHES, J. A. *et al.* Moving out of the control room: ethnography in system design. *In*: ACM 1994 CONFERENCE ON COMPUTER SUPPORTED WORK, 1994, Chapel Hill, North Carolina. **Anais...** Chapel Hill: Association for Computing Machinery, 1994.
- MATTOS, C. L.G. A abordagem etnográfica na investigação científica. *In*: MATTOS, C. L. G.; CASTRO, P. A. (Orgs.). **Etnografia e educação: conceitos e usos**. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p. 49-83.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the council on digital government strategies**, 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/GQ3wi8>>.

_____. **The innovation imperative**: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being. Paris: OCDE Publishing, 2015b.

OSBORNE, S. P.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. London: Psychology Press, 2005.

SBROCCO, J. H. T. C.; MACEDO, P. C. **Metodologias ágeis**: engenharia de software sob medida. 1 ed. São Paulo: Érica, 2012.

STICKDORN, M.; SCHNEIDER, J. (Orgs.). Isto é **Design thinking de serviços**. Porto Alegre: Bookman, 2014.

