

GOVERNOS QUE SERVEM

Inovações que estão melhorando a prestação
de serviços aos cidadãos



Pedro Farias

Stephen Goldsmith, Maryantonett Flumian,

Gustavo Mendoza, Jane Wiseman,

Miguel Porrúa, Paula Castillo Páez,

Ana Catalina García e Gustavo Zanabria



Enap

GOVERNOS QUE SERVEM

Inovações que estão melhorando a prestação
de serviços aos cidadãos

Editor:

Pedro Farias

Autores:

Pedro Farias, Stephen Goldsmith, Maryantonett Flumian, Gustavo Mendoza, Jane Wiseman,
Miguel Porrúa, Paula Castillo Páez, Ana Catalina García e Gustavo Zanabria

**Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera
do Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Governos que servem: inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos / Pedro Farias, Stephen Goldsmith, Maryantonett Flumian, Gustavo Mendoza, Jane Wiseman, Miguel Porrúa, Paula Castillo Páez, Ana Catalina García, Gustavo Zanabria.

p. cm. — (Monografia do BID ; 489)

Inclui referências bibliográficas.

1. Public utilities-Technological innovations-Latin America. 2. Public utilities-Technological innovations-Caribbean Area. 3. Internet in public administration-Latin America. 4. Internet in public administration-Caribbean Area. I. Farias, Pedro. II. Goldsmith, Stephen. III. Flumian, Maryantonett. IV. Mendoza, Gustavo. V. Wiseman, Jane. VI. Porrúa, Miguel. VII. Castillo Páez, Paula. VIII. García, Ana Catalina. IX. Zanabria, Gustavo. X. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Capacidade Institucional do Estado. XI. Série.

IDB-MG-489

Código de publicação: IDB-MG-489

Classificações JEL: H110, H49, O20, O30, O38

Palavras-chave: gerenciamento, governo centrado no cidadão, inovação pública, integração, integração da informação, prestação de serviços públicos, serviços públicos transacionais, simplificação, soluções digitais, tecnologias da informação e comunicação, procedimentos

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objeto de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

ÍNDICE

Prólogo	ix
Prefácio	xiii
Sobre os autores	xvii
1. Reconstruindo a relação: o novo protagonismo do cidadão na gestão pública	1
<i>Pedro Farias e Miguel Porrúa</i>	
A inovação como resposta e desafio no setor público	1
Um novo cidadão que exige uma nova relação	2
Bons serviços: o caminho mais curto para a confiança cidadã	4
As lacunas de capacidades indicam um longo caminho para a região	6
Um livro sobre histórias de governos que servem os cidadãos e suas lições	9
2. Saber mais: um marco conceitual e analítico para melhorar a prestação de serviços	11
<i>Stephen Goldsmith e Paula Castillo Páez</i>	
Gestão do trabalho	12
Inventário de casos de inovação	12
Seleção de casos	13
Matriz analítica	16
3. Entendendo o que funcionou: tendências e lições na prestação de serviços	21
<i>Pedro Farias, Ana Catalina García e Gustavo Zanabria</i>	

Uma visão geral da experiência internacional recente	21
Os vetores da inovação centrada no cidadão	21
Construindo um modelo de intervenção rumo à transformação centrada no cidadão	33
Anexo 3.1. <i>Estratégias para a melhoria da prestação de serviços</i>	37
4. Integrar para servir melhor: o desafio de obter uma visão única do cidadão	39
<i>Jane Wiseman</i>	
Introdução	39
Recomendações gerais	42
Antes de começar	44
Recomendações para o planejamento do projeto	46
Recomendações para o desenho do projeto	48
Recomendações para a gestão de projetos	49
Recomendações para uma mudança organizacional.....	51
Conclusões	52
5. Estratégias de simplificação administrativa como ferramentas para melhorar a prestação de serviços públicos	55
<i>Gustavo Mendoza</i>	
Introdução	55
Da desregulação à governança regulatória	55
A regulação e a simplificação administrativa	58
Estratégias de simplificação administrativa para melhorar a prestação de serviços públicos.....	60
Lições aprendidas na implementação de estratégias de simplificação administrativa	64
Conclusões	66

6. Gestão da prestação de serviços integrados:

Primeiro, os cidadãos 69

Maryantonett Flumian

Introdução 69

Primeiro, os cidadãos, 69

Service Canada 71

Conclusões 78

Anexo 6.1. Modelo de maturidade da prestação integrada de serviços 80

7. A jornada para melhorar a experiência do cidadão:

uma agenda em contínua evolução 83

Pedro Farias

As tecnologias são fundamentais, mas não suficientes 83

Conhecer, aplicar, medir, avaliar e conhecer mais:
um ciclo virtuoso de aprendizagem 86

Criando ambientes para a inovação 89

PRÓLOGO

As transformações econômicas, sociais e tecnológicas pelas quais passam os mais variados países do mundo possuem um denominador comum: a pressão para que o Estado sirva à população de forma eficiente, efetiva e abrangente. O lançamento em português da publicação **Governos que Servem**, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, alinha-se aos esforços conduzidos pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, juntamente com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que tenhamos um governo orientado para a qualificação e melhoria dos serviços públicos.

A desburocratização do serviço público e a simplificação do acesso de pessoas e empresas aos seus direitos junto à esfera pública são objetivos permanentes de todos governos. A centralidade desta aspiração é um desafio aos países latino americanos, que se encontram ainda no processo de construção e profissionalização de seus Estados Nacionais. Esse processo hoje é distinto das iniciativas semelhantes ocorridas no século XX. O componente tecnológico, mais especificamente digital, é a grande mudança.

Esses desafios são distintos conforme os tipos de regimes: presidencialistas ou parlamentaristas. E, mais importante, federações ou estados unitários. Além disso, a escala dos países, combinada com seus processos históricos, afeta o grau de *ownership* do Estado pelos cidadãos. Este é tradicionalmente o conflagrado debate sobre democracia na América Latina. Em um Estado distante de seus cidadãos, que não é capaz de apoiar o desenvolvimento de mercados, a inclusão social e o florescimento de empresas e empreendimentos familiares serão sempre vulneráveis ao populismo e ao autoritarismo.

Cidadãos e empresas vivem realidades únicas, mas são obrigados a interagir com governos de diferentes instâncias, que em geral são altamente fragmentados. Experiências como one-stop-shop tem se multiplicado no âmbito estadual e municipal. A revolução digital traz essas iniciativas para o centro das políticas de governo

Laboratórios de inovação em vários países começam a disseminar práticas inovadoras sob os mais diversos guarda-chuvas tais como *design thinking*, *nudge*, *evidence-based policy making*. Dentre os elementos comuns a todas destaca-se o desenvolvimento de empatia em relação aos cidadãos e empresários, com base em fundamentos concretos mensuráveis e verificáveis. Isto significa uma nova forma de se modelarem

novas políticas públicas e de se revisarem as existentes. A revolução digital potencializa, barateia, simplifica e massifica essas possibilidades.

Os serviços públicos devem ser pensados, desde a concepção da política pública, para que sejam prestados de forma digital, sem deixar ninguém para trás. Devemos superar, na América Latina e em outras regiões, as tentativas erráticas de transposição de serviços para a era digital, que se pautaram em sua essência pela digitalização de documentos físicos ou pela criação de sistemas de gerenciamento por computador dos trâmites burocráticos já existentes.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento possui um papel importante na discussão da transformação para um governo como plataforma, que explora as capacidades disponíveis e instaladas no setor privado e sociedade civil, estimulando economia e inovação e, ao mesmo tempo, destravando processos, liberando recursos e gerando ganhos de produtividade para todos envolvidos.

Para os governos atuarem como plataformas compartilhadas de prestação de serviços, o requisito fundamental é o da transparência e acesso aos dados a todos interessados. A inovação, a mobilização das competências coletivas, o cruzamento e a integração das bases de dados só podem ocorrer em um ambiente de abertura das informações, de modo a que sejam dadas as condições para a exploração do potencial de transformação propiciado pela própria dinâmica de funcionamento do governo.

A ENAP espera que a publicação e sua disseminação sejam transformadoras, trazendo novas formas de olhar para soluções de problemas nos governos federal, estadual e municipal no Brasil. Há uma grande oportunidade à frente para que construamos confiança entre as instituições e para que possamos compartilhar instrumentais de tecnologia comuns, como verificação de identidades, ferramentas de busca, meios de pagamento, dentre outros, liberando tempo e recursos para que comecemos a fazer conexões novas e trazer novos registros para a burocracia, como questões de gênero, escassez de atenção, sustentabilidade ambiental e outros desafios de políticas públicas para o século XXI.

Esta publicação consolida a trajetória do BID de suporte à melhoria contínua das instituições latino-americanas, importantes para o desenvolvimento dos países da região. A ENAP agradece ao Banco essa oportunidade, mais uma das iniciativas que não nos deixam esquecer que os cidadãos e as empresas são o centro das políticas públicas e dos serviços públicos dos Estados do continente.

Francisco Gaetani
Presidente da Escola Nacional de Administração Pública

PREFÁCIO

A inovação deve estar no cerne da reinvenção do Estado moderno e da modernização da gestão pública, especialmente em tempos de austeridade fiscal e restrições orçamentárias. A desaceleração econômica da América Latina e do Caribe torna ainda mais premente a necessidade de melhorar a qualidade do gasto e tornar o Estado mais ágil.

Considere-se que obras de arte são sempre trabalhos inacabados. No início do século XVI, na Itália renascentista, o Papa Júlio II encarregou Michelangelo de pintar o teto da Capela Sistina. Inicialmente, o artista se recusou pela magnitude da tarefa. Mas depois de aceitar o projeto e diante da reiterada insistência de Júlio II para que lhe desse uma data para o término da obra, o artista dava sempre a mesma resposta lacônica «quando terminar». A tarefa de reformar o Estado e modernizar a gestão pública não é uma obra-prima como a Capela Sistina, mas é uma tarefa interminável.

Os cidadãos estão cada vez mais exigentes e têm expectativas mais altas em relação não apenas à qualidade dos serviços públicos que o Estado lhes deve prestar, mas também à integridade na gestão dos recursos públicos. Isso é devido, em parte, à existência de uma sociedade cada vez mais jovem e digitalizada, nascida na democracia e que exige respostas imediatas. Não se trata de gastar mais, mas de gastar melhor.

Muitas vezes, a capacidade do setor público para inovar é questionada. No entanto, a globalização das economias e a digitalização das sociedades estão redefinindo as interações entre cidadãos, governos e empresas, permitindo à inovação encontrar mais espaço para prosperar no setor público. Recuperar a confiança nos governos implica necessariamente transformar essas relações e estabelecer modelos dinâmicos de criação conjunta de valor público. A inovação não pode estar em dissonância com o setor público. Ela deve ser o elemento catalisador para a adoção de um novo contrato social que fortaleça a participação cidadã.

Estamos testemunhando o esgotamento dos modelos de gestão pública construídos sob a lógica burocrática tradicional. Nas palavras de John Micklethwait e Adrian Wooldridge, estamos na “quarta revolução” para reinventar o Estado. Nesse contexto, as ações do Estado devem estar voltadas para o cidadão, o que representa uma verdadeira revolução copérnica do conceito weberiano de burocracia. Isso extrapola a revolução gerencial da “nova gestão pública”. A reforma regulatória e a simplificação administrativa

adquirem uma nova dinâmica para produzir um Estado mais ágil e para “desburocratizar” a ação pública. A transformação digital da administração pública é um dos pilares dos últimos processos de modernização da gestão pública. Nessa transformação, as inovações tecnológicas são o motor da mudança para integrar a perspectiva do cidadão e promover o estabelecimento de processos que atendam suas expectativas.

Esta publicação é uma contribuição para o debate atual sobre a reinvenção do Estado e a digitalização dos serviços, apresentando algumas iniciativas inovadoras introduzidas pelos governos em seus esforços para recuperar a confiança cidadã por meio de uma melhor prestação de serviços públicos. O texto detalha lições aprendidas e articula recomendações de políticas para redirecionar os serviços públicos para o bem-estar dos cidadãos. O fio condutor desta iniciativa é a busca de uma melhor interação entre governos e cidadãos, com vistas à obtenção de Estados centrados na sua população.

No Capítulo 1, Pedro Farias e Miguel Porrúa apresentam o contexto atual em que políticos, servidores públicos, cidadãos, empresários e acadêmicos contribuem para criar ambientes nos quais a ação governamental seja mais eficaz, eficiente e aberta, com ênfase na prestação de serviços públicos de qualidade. Os autores mostram que os cidadãos estão mais informados e têm expectativas mais elevadas. Portanto, os desafios enfrentados pelos governos da região para atender essas expectativas são cada vez maiores, como uma “*fuite en avant*”, ou seja, uma “fuga para a frente”.

No Capítulo 2, Stephen Goldsmith e Paula Castillo abordam o marco conceitual para analisar a prestação de serviços públicos, incluindo a definição de serviços transacionais, os critérios para a seleção de casos a serem estudados e a análise de práticas inovadoras. Esse marco analítico, desenvolvido em colaboração com o Centro Ash para a Governança Democrática e Inovação, da Universidade de Harvard, propõe uma abordagem integral centrada no cidadão para tratar das várias dimensões da melhoria da prestação de serviços.

No Capítulo 3, Pedro Farias, Catalina García e Gustavo Zanabria apresentam as principais conclusões e lições aprendidas a partir dos estudos de caso selecionados, com base no marco analítico descrito no capítulo anterior. Os autores identificam as tendências e os fatores que condicionam a eficácia das intervenções governamentais, como, por exemplo, desenvolvimento de novas tecnologias, articulação governamental, marcos regulatórios e modelo de gestão. Com base nessas análises foram identificados três importantes vetores para a inovação em serviços públicos: **integração, simplificação e gerenciamento**.

Cada um desses vetores é examinado em profundidade por três especialistas nos capítulos 4, 5 e 6. No capítulo 4, Jane Wiseman descreve os processos de reforma e modernização que visam à **integração** da informação, que muitas vezes está fragmentada nos governos, na busca de “uma visão única do cidadão”. A autora destaca os elementos tecnológicos e institucionais necessários para que os dados fluam para além dos silos governamentais, e destaca a importância de um planejamento rigoroso na implementação de reformas.

No Capítulo 5, Gustavo Mendoza apresenta um esquema geral para a formulação e a implementação de estratégias de **simplificação** administrativa. Para tanto, expõe as ferramentas mais importantes que vêm sendo usadas nas estratégias de simplificação no nível internacional. O autor conclui que qualquer estratégia de simplificação requer apoio político do mais alto nível, bem como que se estabeleçam mecanismos eficazes de coordenação interinstitucional e se definam mecanismos de quantificação que permitam comunicar ao público resultados tangíveis.

No Capítulo 6, Maryantonett Flumian propõe que os governos modernizem a prestação de serviços, substituindo o foco tradicional em instituições e programas pelo foco no cidadão. Nesse tipo de modelo é preciso que haja um alinhamento e uma coordenação permanentes entre os órgãos públicos, para que o foco das reformas permaneça nos cidadãos. Esse alinhamento deve ser reforçado no nível político e democrático com modelos de governança, métricas de desempenho e orçamentos compartilhados. Também é preciso fomentar uma cultura de excelência no serviço entre os servidores públicos. Ou seja, o **gerenciamento** cotidiano é fundamental para a modernização dos serviços públicos com um foco permanente no cidadão.

Finalmente, no capítulo 7 Pedro Farias consolida as principais conclusões deste estudo e destaca algumas perspectivas para integrar a inovação à prestação de serviços públicos e à atuação do Estado. O autor destaca, em particular, que os **três vetores identificados funcionam de forma interconectada e sinérgica**, na medida em que a inovação estimulada por um deles em geral incentiva a inovação nos demais. De acordo com Farias, para enfrentar os desafios da economia digital, as tecnologias são fundamentais, mas não suficientes. Os governos precisam desenvolver suas capacidades e fortalecer sua institucionalidade na prestação de serviços. O autor também argumenta que a inovação na prestação de serviços públicos deve apoiar-se na institucionalidade do setor público, para que as soluções inovadoras ganhem escala e sustentabilidade.

Este trabalho, liderado por Pedro Farias, faz parte da agenda de conhecimento da Divisão de Inovação para Servir o Cidadão do BID sobre a modernização da gestão pública para melhorar os serviços aos cidadãos. Com esta publicação, o Banco busca enriquecer o debate sobre as estratégias e ferramentas dos governos da região em sua trajetória de transformação para atender às expectativas dos seus cidadãos. Em suma, trata-se de restabelecer a confiança dos cidadãos no Estado.



Carlos Santiso
Chefe da Divisão de Inovação para Servir o Cidadão
Setor de Instituições para o Desenvolvimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento

SOBRE OS AUTORES

Pedro Farias, Especialista Principal em Modernização do Estado

Divisão de Inovação para Servir o Cidadão
Setor de Instituições para o Desenvolvimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Sua formação acadêmica inclui graduação em Engenharia Civil e mestrado em Administração Pública pela Universidade de Brasília, bem como cursos de especialização na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Universidade George Washington e Universidade Carleton. Foi servidor público federal brasileiro durante 13 anos, tendo ocupado vários cargos em diferentes órgãos como, por exemplo, Diretor da Secretaria de Reforma do Estado e Secretário-Geral Adjunto do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Publicou vários artigos e participou de painéis em inúmeros eventos sobre gestão pública e financeira, prestação de serviços públicos, governança regulatória, serviço civil e reforma do Estado. Desde 2003 trabalha no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apoiando os governos latino-americanos em projetos e coordenando estudos analíticos relacionados com a governança e a capacidade institucional dos governos.

Stephen Goldsmith, Professor Daniel Paul de Prática do Governo

Centro Ash para a Governança Democrática e Inovação
Escola de Governo John F. Kennedy
Universidade de Harvard

Professor de Prática de Governo e Diretor do Programa de Inovação no Governo Americano da Escola de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard. Atualmente é diretor do projeto Data-Smart City Solutions, que destaca os esforços dos governos locais no uso de novas tecnologias, conectando os avanços no uso de análise de megadados com contribuições da comunidade para transformar a relação entre governo e cidadãos. Foi vice-prefeito da cidade de Nova York e prefeito de Indianápolis. Também foi o principal assessor de política nacional na campanha de George W. Bush em 2000, presidente da Corporação para o Serviço Nacional e Comunitário e promotor no condado de Marion, Indiana, entre 1979 e 1990.

Maryantonett Flumian, Presidente

Instituto de Governança do Canadá

Presidente do Instituto de Governança do Canadá, Maryantonett Flumian tem mais de 20 anos de experiência como gestora sênior no nível de vice-ministério no serviço público federal canadense, e foi a primeira vice-ministra da *Service Canada*. Sua pesquisa atual tem como foco temas de liderança, colaboração, governança e o potencial transformador da tecnologia, principalmente na área de serviços para o cidadão. Também é membro do Conselho Consultivo do Grupo de Políticas Públicas da Escola de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard. Tem mestrado em História e concluiu todas as provas para o doutorado em História na Universidade de Ottawa.

Gustavo Mendoza, Subdiretor de Projetos de Parceria Público-Privada (PPP)

Instituto de Seguridade e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado no México

Sua experiência anterior inclui o cargo de Coordenador Geral de Manifestações de Impacto Regulatório da Comissão Federal de Melhoria Regulatória (Cofemer), da Secretaria de Economia, bem como economista da Unidade de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). É formado em direito pela Universidade Nacional Autônoma do México e tem mestrado em Administração Pública pelo CIDE e bacharelado em Economia pelo Instituto Tecnológico de Monterrey. Também possui especialização em projetos de PPP, Análise Econômica do Direito, Direito Constitucional e Parlamentar, e é professor de Avaliação Socioeconômica de Projetos no Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Cidade do México.

Miguel Porrúa, Especialista Líder em Modernização do Estado

Divisão de Inovação para Servir o Cidadão
Setor de Instituições para o Desenvolvimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Especialista em governo eletrônico do BID, Miguel Porrúa exerceu funções como Especialista em Governo Eletrônico (2002-13) no Departamento de Gestão Pública Efetiva (DGPE) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Anteriormente foi Diretor de Relações Governamentais para a América Latina na empresa GovWorks, com sede em Nova York, onde liderou vários projetos eletrônicos na região. Antes de chegar aos Estados Unidos, residiu em Montevideu, Uruguai, onde foi responsável por projetos relacionados à tecnologia e ao setor público para o governo espanhol (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, AECID) e Nações Unidas (Pnud). É bacharel em Economia e Administração de Empresas pela Universidade de Oviedo (Espanha) e tem mestrado em Administração de Empresas pela Thunderbird School of Global Management.

Jane Wiseman, Pesquisadora em Inovações no Governo dos Estados Unidos

Centro Ash para a Governança Democrática e Inovação
Escola de Governo John F. Kennedy
Universidade de Harvard

Dirige o Instituto para a Excelência no Governo, empresa de consultoria sem fins lucrativos com sede em Boston (EUA), dedicada a melhorar o desempenho do governo. Presta assistência técnica às cinco cidades vencedoras da primeira edição do Desafio de Prefeitos 2013 da Bloomberg Philanthropies e tem 25 anos de experiência ajudando a melhorar a capacidade operacional dos governos. Seu trabalho de consultoria anterior inclui a formulação de uma estratégia organizacional, gestão de desempenho e estratégia de governo eletrônico para IBM, Accenture e Price Waterhouse. É bacharel em Governo pelo Smith College e tem mestrado em Políticas Públicas pela Escola de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard.

Paula Castillo Páez, Consultora

Divisão de Monitoramento de Estratégias
Escritório de Planejamento Estratégico e Eficácia no Desenvolvimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Tem mestrado em Políticas Públicas pela Universidade de Harvard e bacharelado em Economia pela Universidade de Suffolk. É consultora do Escritório de Planejamento Estratégico e Eficácia no Desenvolvimento do BID, tendo trabalhado em temas de inovação e governo eletrônico para a Divisão de Inovação para Servir o Cidadão, também do BID. Anteriormente havia trabalhado com organizações voltadas para a inovação tanto no setor público como no setor privado, incluindo ReD Associates e Ashoka.

Gustavo Zanabria, Consultor

Divisão de Inovação para Servir o Cidadão
Setor de Instituições para o Desenvolvimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Foi consultor para a Unidade do relatório do Banco Mundial *Doing Business*. Sua experiência inclui temas de competitividade, inovação e boa governança. Trabalhou na Diretoria Geral de Assuntos de Economia Internacional, Concorrência e Produtividade, do Ministério de Economia e Finanças do Peru, onde se destacou como especialista na área de facilitação do comércio e simplificação administrativa. Foi pesquisador nas áreas de inclusão financeira e comércio internacional em diferentes organizações internacionais. É bacharel em Economia pela Universidade do Pacífico (Lima, Peru) e tem mestrado em Administração Pública e em Economia pela Universidade de Syracuse, em Nova York.

Ana Catalina García de Alba, Consultora

Divisão de Inovação para Servir o Cidadão
Setor de Instituições para o Desenvolvimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Consultora do BID em temas relacionados com governo aberto, governo eletrônico e inovação no setor público. Tem experiência em cooperação internacional para o desenvolvimento, com foco em temas associados aos processos de democratização da América Latina. Trabalhou no Escritório para a Prevenção e Recuperação de Crises e no Projeto Análise Política e Cenários Prospectivos, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e no Programa de Diálogo Político da Fundação Friedrich Ebert, no México. Tem mestrado em Geografia, com especializações em Solução de Controvérsias e Desenvolvimento Internacional, pela Universidade da Carolina do Norte em Chapel Hill.

1 Reconstruindo a relação

O novo protagonismo do cidadão na gestão pública

Pedro Farias e Miguel Porrúa

A inovação como resposta e desafio no setor público

O estereótipo do servidor público desmotivado e resistente a mudanças, que trabalha em órgãos públicos desconectados das expectativas sociais e é responsável por processos complexos e onerosos, é uma imagem amplamente difundida há séculos em nossas sociedades. Além da percepção popular, autores reconhecidos¹ há décadas vêm reforçando essa imagem, destacando a dificuldade para inovar como algo inerente ao setor público.

No entanto, embora a complexidade do ambiente em que operam os atores governamentais tenha historicamente dificultado a inovação, uma breve retrospectiva histórica permite contestar essa imagem. No campo científico, algumas das principais inovações das últimas décadas foram geradas no âmbito do setor público, embora hoje estejam sendo exploradas e ampliadas pela iniciativa privada. A título de exemplo, os projetos que geraram a Internet, o mapeamento do genoma humano e o georreferenciamento por satélite foram desenvolvidos e implementados no governo dos Estados Unidos.² Acrescente-se a isso grandes programas de vacinação criados e executados pelos governos, que reduziram significativamente a incidência de doenças em todo o mundo. Também foram desenvolvidas técnicas de gestão para grandes projetos governamentais, que posteriormente ganharam vasta aplicação no setor privado.

Esses casos são apenas alguns exemplos que mostram como é possível inovar no setor público, embora seja difícil. Na verdade, a inovação ganhou força nas últimas décadas como uma resposta necessária em organizações públicas e privadas, impulsionada pelo ritmo acelerado de mudanças nos ambientes político, econômico e social. Soluções construídas há décadas ou anos tornam-se obsoletas com uma rapidez jamais vista na história da humanidade. Fenômenos como a globalização dos mercados, a economia digital e as redes sociais modificam as atitudes e a dinâmica das relações entre cidadãos, governos e empresas, criando novas formas de colaboração e a consequente incerteza decorrente da mudança permanente.

¹ Para reflexões sobre a natureza conservadora dos órgãos estatais, ver: Schumpeter (1942); Van Gunsteren (1976); Scott (1998).

² Trata-se dos projetos desenvolvidos nos seguintes órgãos do Governo dos Estados Unidos: *Defense Advance Research Projects Agency* (DARPA) (Internet), Departamento de Energia e *National Institute of Health* (genoma humano) e Departamento de Defesa (*global positioning systems* [GPS]).

Ambientes cada vez mais dinâmicos exigem que as organizações e os indivíduos se adaptem constantemente tanto no setor público como no setor privado. Nesse contexto, a inovação não pode ser vista como um fim, mas como uma oportunidade para fazer as mesmas coisas de forma diferente ou fazer coisas diferentes visando à consecução, de forma mais eficiente e eficaz, dos objetivos de uma organização.

Nessa busca, as respostas do setor privado surgem em contextos em que há incentivos razoavelmente convergentes, de acordo com a necessidade de assumir riscos inerentes ao negócio e gerar receitas superiores aos custos operacionais, como forma de sobreviver em mercados cada vez mais competitivos e proporcionar lucros aos empresários ou dividendos aos acionistas. Assim, Schumpeter (1942) definiu inovação como um “processo de destruição criativa” essencial para qualquer sistema capitalista.

Por outro lado, segundo Pollitt (2011), a pouca precisão com que a inovação foi definida, aplicada e medida no setor público, a coloca na categoria de conceito “vital porém vago”. Sem dúvida, a complexidade e a tensão permanente gerada por incentivos não alinhados e com frequência opostos que condicionam a ação governamental, tornam mais espinhosos os processos de adaptação a mudanças.

Interesse público é um conceito subjetivo em torno do qual muitas vezes é difícil obter consenso; os recursos administrados são de terceiros e foram obrigatoriamente arrecadados por meio de impostos ou taxas; as pressões políticas são permanentes e muitas vezes contraditórias; os atores com autoridade para tomar decisões estratégicas têm mandatos temporários definidos e desvinculados dos períodos de amadurecimento dos resultados de suas decisões. Além disso, bens e serviços são geralmente fornecidos em ambientes não competitivos, e as regras de funcionamento e os mecanismos de controle organizacional são estabelecidos por leis que buscam garantir a padronização, segurança e estabilidade dos processos de trabalho, reduzindo o espaço para a criatividade e desestimulando a assunção de riscos.

Apesar das dificuldades geradas por essas condições, a inovação consegue encontrar espaços para florescer e prosperar no setor público, como mostram os próximos capítulos.

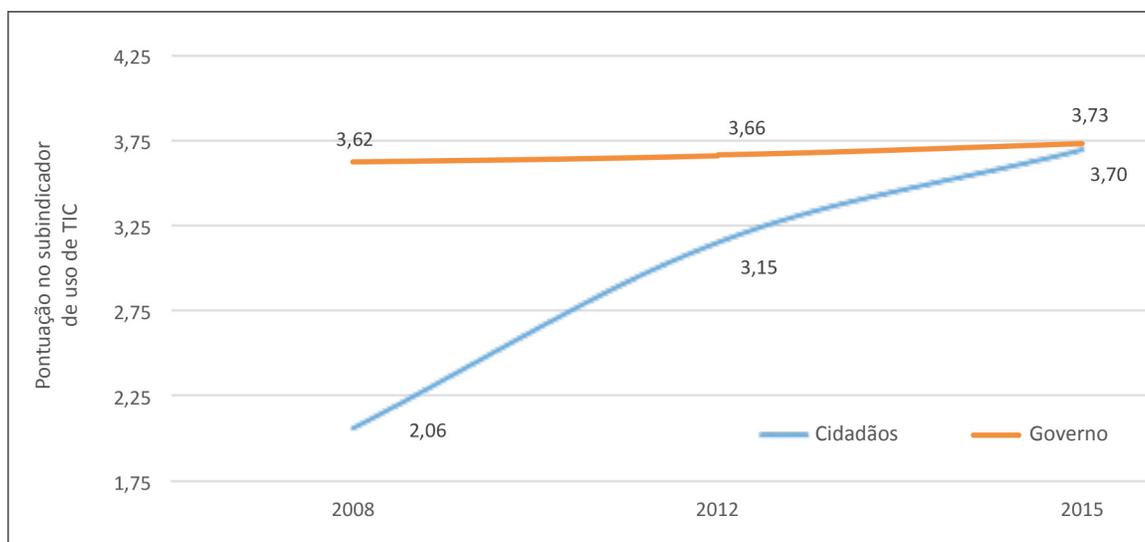
Um novo cidadão que exige uma nova relação

A busca de adaptação ao novo ambiente gerado pelas mudanças sociais e econômicas foi um dos fatores que impulsionaram a adoção de novos princípios nas reformas empreendidas por muitos governos nas últimas duas décadas e os levaram a migrar dos conceitos da Nova Administração Pública (NPM, por sua sigla em inglês) para os conceitos da assim chamada governança pública, na qual ganham protagonismo valores como igualdade, liberdade e participação. Enquanto a NPM preceituava a introdução de técnicas gerenciais, medição, concorrência e delegação para aumentar a eficiência e a eficácia, o marco conceitual da governança pública valoriza a negociação e a cooperação entre os vários atores públicos e privados, incentivando a participação e a interação em sistemas multicêntricos ou redes.

Esse marco tem facilitado a adequação da ação governamental a uma transformação social ainda em curso, que tem um forte impacto no conteúdo e na percepção dessa ação. Mudanças no perfil e na atitude dos cidadãos neste século têm gerado uma pressão crescente sobre os governos. Variações demográficas, um maior nível educacional,³ mais acesso à informação e capacidade ilimitada de estabelecer conexões se combinam para gerar um cidadão mais bem informado, mais consciente dos seus direitos, mais participativo e, portanto, mais exigente.

Como mostra o Gráfico 1.1, elaborado a partir do Relatório Global de Informação Tecnológica do Fórum Econômico Mundial, o aumento no uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC) pelo setor público tem se mantido estável. No entanto, os cidadãos estão adotando essas novas tecnologias a um ritmo extraordinário, como indica a evolução do subindicador de uso de TIC para cidadãos. É precisamente esse aumento no acesso às TIC que contribui para que o cidadão fique mais informado e se torne não apenas mais exigente, mas também mais participativo, como será visto a seguir.

Gráfico 1.1. Evolução no uso de TIC na América Latina e no Caribe



Fonte: FEM (2009, 2012, 2016).

Esse novo cidadão passa a desempenhar múltiplos papéis na sua relação com os governos. Ao mesmo tempo em que continua a cumprir seus papéis como eleitor, contribuinte e usuário de serviços públicos, o cidadão se torna cada vez mais um fiscal do uso eficiente, eficaz e transparente dos impostos que paga. Além disso, o novo cidadão em geral procura participar ativamente da tomada de decisões e da implementação de políticas públicas que afetam sua vida ou sua comunidade.

³ Segundo o *Relatório de Monitoramento Global da Educação* da Unesco (2015), a taxa bruta de escolarização na América Latina e no Caribe passou de 54 % em 1999 para 74 % em 2012.

Um potencial inexplorado surge a partir da disposição do cidadão de exercer papéis ativos na sua relação com o governo. Essa disposição, reforçada por novas ferramentas tecnológicas, levou vários autores a identificar o surgimento de novas formas de convivência democrática em que o capital social interage com os governos na geração de valor público. Por exemplo, Beth Noveck, Diretora do Laboratório de Governança da Universidade de Nova York, descreve o que chama de “democracia colaborativa” (Noveck, 2009) e explica como novas formas de formulação e implementação de políticas de colaboração entre governo, cidadãos, empresas e organizações sociais estão empoderando os cidadãos e redefinindo a ação governamental.

Muitos governos estão conseguindo usar esse potencial por meio de instrumentos que apoiam a incorporação dos cidadãos a todas as etapas do ciclo de políticas públicas e disponibilizam recursos para que a própria sociedade gere novas oportunidades de negócios e bem-estar social. Os instrumentos que apoiam essa aproximação vão de plataformas de dados abertos, *crowdsourcing* e parcerias com o terceiro setor,⁴ a audiências públicas presenciais ou virtuais, pesquisas regulares e grupos focais. O uso crescente de metodologias baseadas em experimentação e participação, como *design thinking* e *human-centric design*, por meio de equipes, unidades ou laboratórios de inovação, está impulsionando políticas e programas na direção das necessidades reais do público, por meio da conjunta criação, produção e avaliação de soluções.

Bons serviços: o caminho mais curto para a confiança cidadã

Atender as demandas de cidadãos mais informados e exigentes não é uma tarefa simples. Infelizmente, as pesquisas mostram que os governos latino-americanos não estão conseguindo satisfazer as expectativas dos seus cidadãos. De acordo com o Latinobarómetro⁵, o nível de confiança dos cidadãos nas instituições públicas é inferior a 50 %, com uma tendência de queda nos últimos anos. Como pode ser visto no gráfico 1.2, a porcentagem de pessoas que dizem confiar no governo caiu de 44 % em 2008 para 34 % em 2015.⁶

Da mesma forma, vários estudos destacam a importância da confiança cidadã para o desenvolvimento dos países (OCDE, 2015). O sucesso de muitas políticas públicas e regulações depende da atitude dos cidadãos, e o ambiente econômico é diretamente afetado pela confiança de investidores e consumidores nos governos.⁷

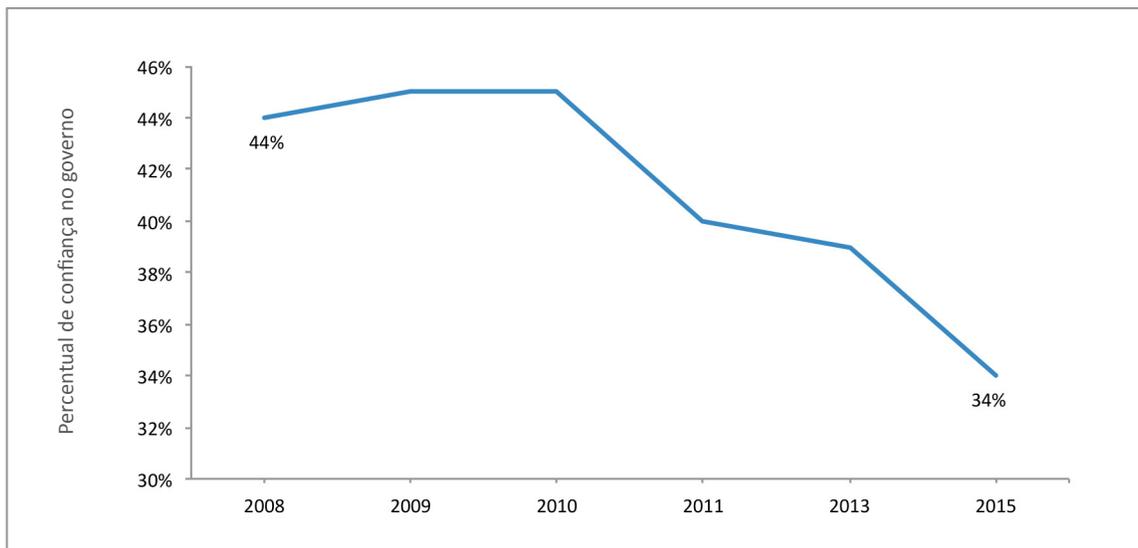
⁴ Veja a solução adotada em Cali pela organização não governamental (ONG) “Cidadãos Ativos” (www.ciudadanosactivos.com) em parceria com a prefeitura da cidade, que recebeu o reconhecimento do Prêmio GovernArte, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2014.

⁵ O Latinobarómetro é um instrumento para medir a opinião pública aplicado em 18 países da América Latina, cujo objetivo é investigar o desenvolvimento da democracia, economia e sociedade como um todo, usando indicadores de opinião pública que medem atitudes, valores e comportamentos (<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>).

⁶ De acordo com o Latinobarómetro 2015, o nível de confiança dos cidadãos latino-americanos no governo é muito baixo. Apenas 8 % dos entrevistados informaram ter “muita” confiança no seu governo; 26 % indicaram que têm “alguma confiança”; e 37 % “pouca” confiança; 26 % não têm “nenhuma confiança”; os 3 % restantes “não responderam” ou “não sabem”.

⁷ Segundo estimativas do BID com base no *Government at a Glance 2013* e no *National Accounts at a Glance 2014*, da OCDE, há uma forte correlação positiva ($R^2 = 0,4265$) entre a confiança nos governos nacionais (2012) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (2012) dos membros da OCDE. Embora essa relação não implique necessariamente causalidade, é mais uma prova de que o crescimento econômico de um país está acompanhado de uma boa confiança de investidores e consumidores nos seus governos.

Gráfico 1.2. Evolução da confiança nos governos da América Latina, 2008-2015



Fonte: Latinobarómetro (2015).

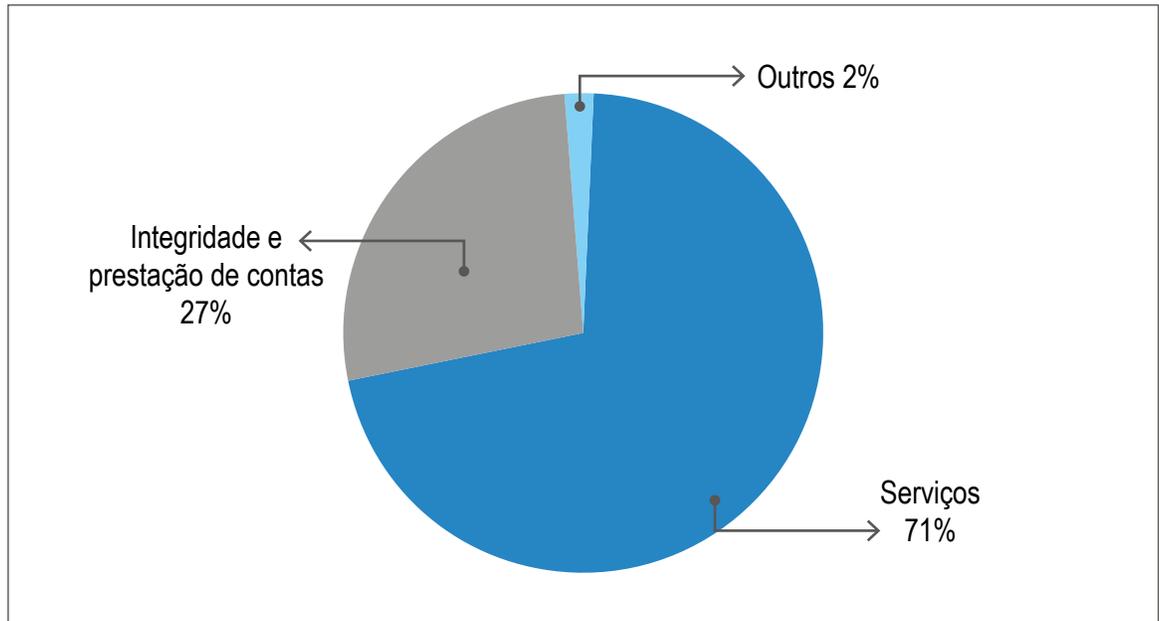
Observação: o indicador foi construído considerando se o cidadão tem “muita” ou “alguma” confiança no governo.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) procurou conhecer melhor os elementos que influenciam a confiança que as pessoas possam ter nos governos da região. Após uma análise dos dados da pesquisa do Latinobarómetro de 2008, a última em que foi feita a pergunta sobre fatores que determinam a confiança nas instituições de governo, foi possível agregar as respostas e identificar dois grandes grupos de temas que estão mais estreitamente associados a esses fatores.⁸

1. Fatores relacionados com a prestação de serviços públicos, que corresponderam a 71 % das respostas e abrangem temas como igualdade de tratamento, fornecimento de informações adequadas, qualidade do atendimento e capacidade de resposta dos serviços às necessidades do cidadão.
2. Fatores relacionados com integridade, capacidade de gestão e cumprimento de promessas, que corresponderam a 27 % das respostas.

⁸ Outros fatores mencionados na pesquisa estão relacionados com a opinião de terceiros, incluindo meios de comunicação.

Gráfico 1.3. Fatores determinantes da confiança nas instituições públicas



Fonte: BID, com base em dados do Latinobarómetro (2008).

A importância dos serviços públicos como um fator determinante da confiança nos governos também tem sido corroborada por pesquisas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O estudo, realizado em 31 países em 2013, sugere uma correlação entre a satisfação com os serviços de saúde, segurança, educação e judiciais e a confiança nos governos (OCDE, 2013).

O novo protagonismo cidadão e a abertura dos governos para redefinir suas práticas rumo a novas formas de relação que atendam às expectativas desses cidadãos, propiciaram a ascensão, nesta década, do conceito de “governo centrado no cidadão”. Sob esse marco conceitual, a ação do governo passa a ser implementada a partir da demanda, a prestação de serviços assume uma relevância particular e o uso massivo de TIC abre novas perspectivas em termos de um atendimento personalizado eficaz, eficiência operacional e maior transparência e participação social.

As lacunas de capacidades indicam um longo caminho para a região

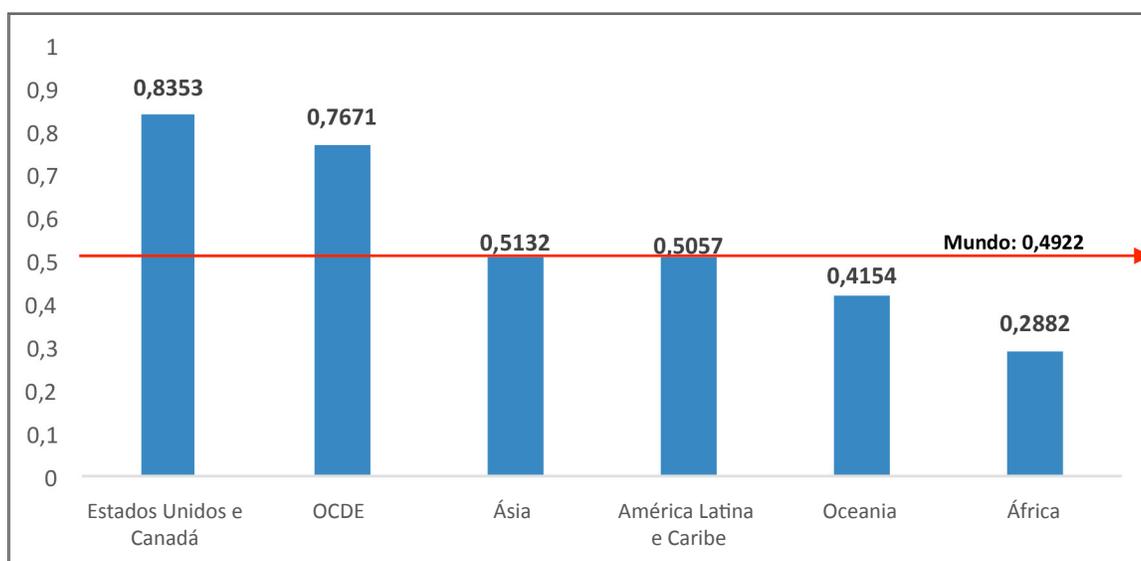
Os dados relativos à confiança nas instituições públicas na América Latina e no Caribe não são os únicos que indicam as dificuldades enfrentadas pelos governos da região para construir novas formas de relacionamento com seus cidadãos.

Vários indicadores de organizações internacionais mostram que os esforços dos governos para melhorar a sua capacidade têm sido insuficientes para enfrentar o desafio

de prestar bons serviços públicos a um conjunto de cidadãos cada vez maior e mais exigente no que se refere à quantidade e qualidade desses serviços.

Assim, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (2016), das Nações Unidas, que avalia os níveis de desenvolvimento de governo eletrônico dos 193 países membros da organização, mostra que a América Latina e o Caribe, embora estejam ligeiramente acima da média mundial, estão bem abaixo dos níveis alcançados pelos países da OCDE. De fato, a região somente está acima de regiões como a Oceania e a África (ver gráfico 1.4).

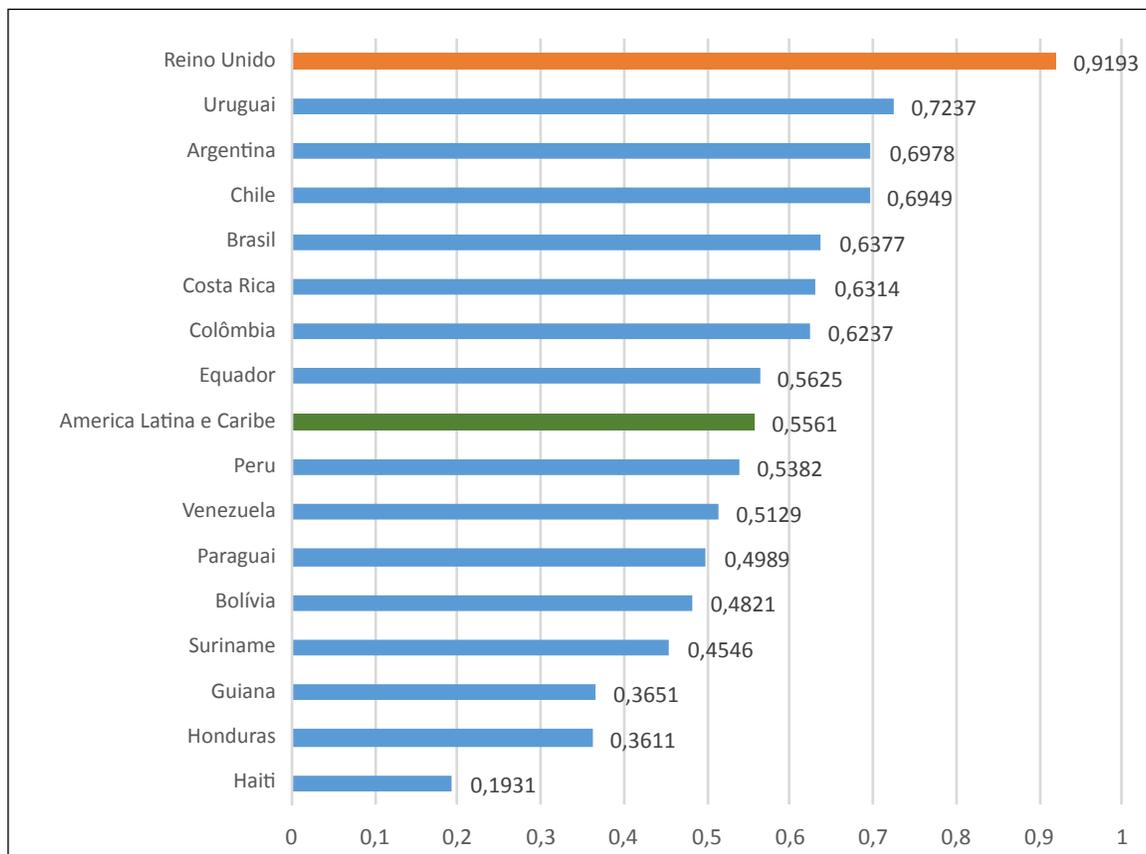
Gráfico 1.4. Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico, por região



Fonte: Nações Unidas (2016).

Considerando-se a posição de cada país, de acordo com a classificação, pode-se observar que Uruguai, Argentina e Chile são os países que apresentam o melhor desempenho na região. Entretanto, em termos de níveis de desenvolvimento de governo eletrônico, estão longe do país líder, o Reino Unido, ou mesmo da média dos países da OCDE.

Gráfico 1.5. Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico na América Latina e no Caribe, e país de referência

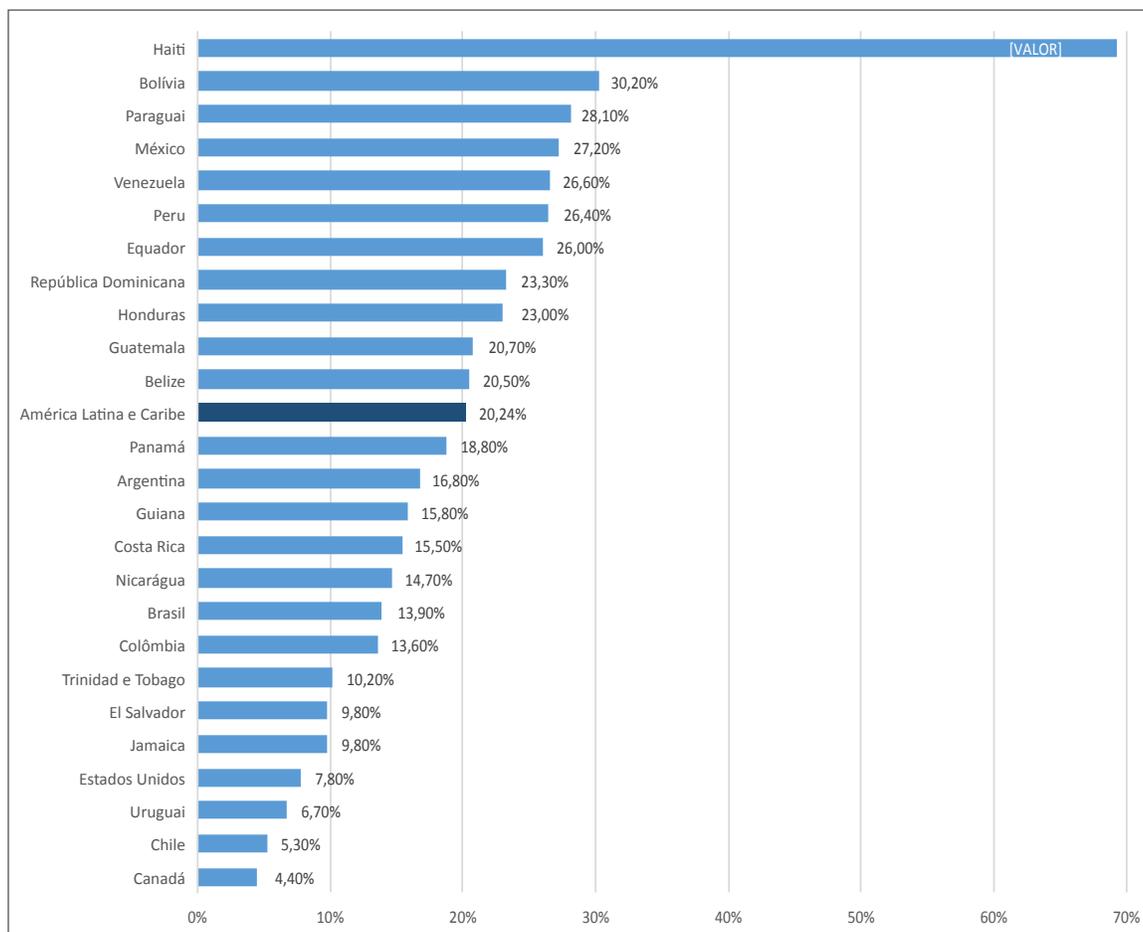


Fonte: Nações Unidas (2016).

Por outro lado, um dos fatores que mais desestimulam a confiança nas instituições é o nível de corrupção que o cidadão enfrenta no dia a dia. Assim, de acordo com o AmericaBarometer (LAPOP, 2014), que mede os níveis de vitimização da corrupção por meio de perguntas sobre suborno, o Haiti é o país com o mais alto grau de vitimização na região.⁹ Segundo o relatório de 2014, do total de entrevistados no Haiti, 69,20 % declararam haver pago propina nos 12 meses anteriores à entrevista. Por outro lado, destacam-se novamente países como Chile e Uruguai, que informam níveis de vitimização pela corrupção muito baixos, que chegam a ser, inclusive, inferiores aos dos Estados Unidos e muito próximos dos do Canadá. Uma vez que as TIC provaram ser ferramentas valiosas a serviço da transparência, seguramente a boa posição do Chile e Uruguai no AmericaBarometer está relacionada com a posição que os dois países ocupam no Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico, das Nações Unidas.

⁹ O AmericaBarometer se concentra principalmente em questões relacionadas ao suborno, que é a forma mais comum de corrupção enfrentada pelos cidadãos na América Latina e no Caribe. O gráfico 1.6 reflete as respostas à pergunta que investiga se o cidadão foi solicitado a pagar algum tipo de propina relacionada com o governo nos últimos 12 meses.

Gráfico 1.6. Níveis de vitimização pela corrupção na América Latina e no Caribe, nos Estados Unidos e Canadá



Fonte: LAPOP (2014).

A vulnerabilidade dos cidadãos a práticas de corrupção revela as fraquezas institucionais ainda existentes na região e o longo caminho a ser percorrido no desenvolvimento das capacidades necessárias para uma boa prestação de serviços. Nesse caminho, muitos governos deram passos importantes e aprenderam muitas lições.

Um livro sobre histórias de governos que servem os cidadãos e suas lições

Esta publicação descreve várias iniciativas relevantes de inovações introduzidas pelos governos para a prestação de serviços públicos em diversos continentes. Também apresenta análises de especialistas sobre lições aprendidas no nível internacional e recomendações que podem ser aplicadas pelos tomadores de decisão do governo interessados em redirecionar seus serviços para as expectativas dos cidadãos.

O objetivo não é apresentar fórmulas para o sucesso, mas destacar elementos a ser levar em conta na formulação e implementação de estratégias para melhorar a prestação de serviços, considerando-se as características políticas, econômicas, sociais e culturais de cada ambiente institucional.

Referências bibliográficas

FEM (Fórum Econômico Mundial). 2016. *Relatório Global de Informação Tecnológica*.

Genebra: FEM.

LAPOP (Projeto de Opinião Pública da América Latina). 2014. AmericasBarometer.

Nashville, TN: LAPOP.

Nações Unidas. 2016. *Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico*. Nova York: Nações Unidas.

Noveck, B. 2009. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger and Citizens More Powerful*. Washington, D.C.: Brookings Press.

OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). 2013. *Measuring Trust in Government: Exploratory Results and Methodological Considerations*. Paris: OCDE.

-----, 2015. "Trust in Government." Em: *Government at a Glance 2015*. Paris: OCDE.

Pollit, C. 2011. "Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview." Em: V. Bekkers, J. Edelembos e B. Steijn (eds.), *Innovation in the Public Sector*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Schumpeter, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*, 381 pp. (3ª edição, 1950, 431 pp.) Nova York: Harper & Row.

Scott, J. C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & Londres: Yale University Press.

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). 2015. *Relatório de Monitoramento Global da Educação*. Paris: UNESCO.

Van Gunsteren, H. R. 1976. *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*. Londres & Nova York: Wiley.

Página na Internet

www.ciudadanosactivos.com

2 Saber mais

Um marco conceitual e analítico para melhorar a prestação de serviços

Stephen Goldsmith e Paula Castillo Páez

Este capítulo descreve o trabalho realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em colaboração com o Centro Ash para a Governança Democrática e Inovação, da Universidade de Harvard, para a identificação e análise de práticas inovadoras na prestação de serviços públicos na América Latina, no Caribe e nos países da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE). Ademais, o capítulo traz a definição de serviços transacionais como objeto de estudo, bem como os critérios e a seleção de estudos de casos e a descrição de um marco conceitual para orientar sua análise, este último desenvolvido sob a coordenação do professor Stephen Goldsmith. Também apresenta o instrumento analítico que consolida o marco conceitual e propõe um enfoque integral centrado no cidadão para abordar as várias dimensões da melhoria da prestação de serviços, a inovação e o marco institucional para apoiar essa tarefa.

Os objetivos do capítulo são:

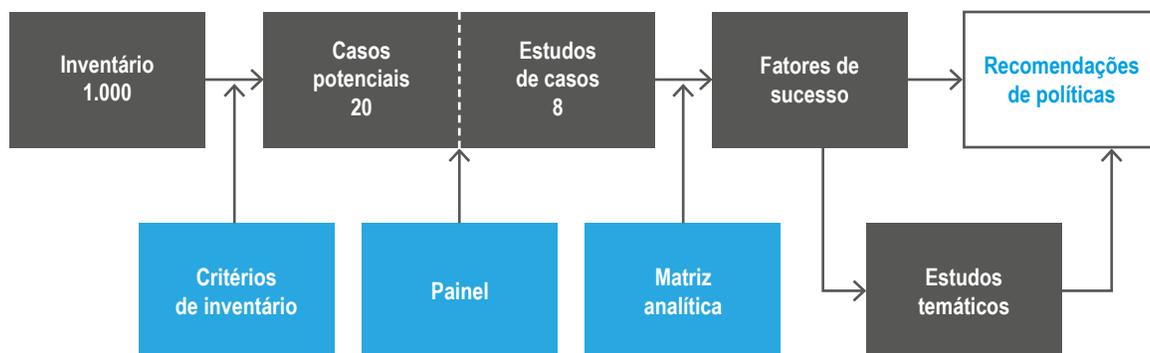
- Ajudar o leitor a identificar práticas governamentais inovadoras - especialmente as que implicam a participação dos cidadãos e a capacidade de resposta do governo – apresentar-lhe os antecedentes e o rigor metodológico usados para selecionar os casos analisados. A descrição dos antecedentes inclui a documentação relacionada com os diferentes aspectos do processo de seleção de casos, a saber: (i) fontes de casos; (ii) definição dos tipos de serviços explorados (serviços transacionais); (iii) critérios de seleção de casos; e iv) características do comitê de seleção, com ênfase particular tanto na experiência de um de seus membros (Stephen Goldsmith) no setor público como no prêmio de inovação do governo dos Estados Unidos (*Innovations in American Government Award*) e a experiência do BID no tema da modernização do Estado.
- Descrever a ferramenta metodológica usada, de forma que ela possa ser útil para aqueles leitores interessados na sua aplicação, para ajudá-los a identificar as melhores práticas e/ou gerenciar ou estudar serviços públicos.

Gestão do trabalho

Para oferecer aos governos da América Latina e do Caribe as ferramentas de conhecimento e gestão concretas que são necessárias para uma prestação inovadora de serviços centrados nos cidadãos,¹⁰ o BID, em colaboração com o Centro Ash, se propôs a identificar casos que exemplificam modelos inovadores na prestação de serviços e a desenvolver uma ferramenta que ajudasse a analisar os vários aspectos da gestão e inovação de cada caso. O processo incluiu a organização de um inventário das inovações do governo, a seleção dos casos a ser estudados e a criação de uma matriz de referência que sintetizasse e orientasse o processo de análise (gráfico 2.1).

O esforço foi aproveitado em outras iniciativas em curso, como o Programa de Governo da Escola Kennedy de Harvard, em que milhares de projetos foram examinados para que as características da inovação pudessem ser determinadas.¹¹

Gráfico 2.1. Descrição do processo de seleção



Inventário de casos de inovação

O primeiro passo do processo de seleção consistiu em elaborar um inventário de casos de inovação na gestão da prestação de serviços. Para os fins da seleção, a inovação no setor público foi definida em termos de “melhorias significativas na forma como o setor público funciona e/ou na maneira como ele fornece produtos/serviços”.¹² Serviços transacionais foram definidos como aqueles serviços públicos que executam uma transação com-

¹⁰ Serviços desenvolvidos e entregues com base nas necessidades dos cidadãos.

¹¹ O Professor Goldsmith tem mais de 30 anos de experiência no governo, em várias áreas relacionadas com a inovação, como prefeito de Indianápolis e vice-prefeito da cidade de Nova York. Foi assessor especial da Casa Branca em temas relativos à participação de organizações não governamentais (ONG) e de inovação. Sua participação no Programa de Governo na Escola Kennedy de Harvard incluiu o exame de milhares de programas para determinar as características da inovação.

¹² Definição do Observatório da Inovação no Setor Público, da OCDE (OPSI, por sua sigla em inglês).

pleta entre o cidadão ou a empresa e o governo, instituída, por exemplo, para regular o acesso a um direito ou obter o cumprimento de uma obrigação. Os serviços transacionais têm um grande potencial de automação.

O marco do inventário surgiu de um exame da literatura. A partir desse marco, foram compiladas as iniciativas que receberam prêmios ou competiram em concursos mundiais de inovação na gestão da prestação de serviços, incluindo os prêmios de inovação pública de Harvard, das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos (OEA), bem como os Prêmios de Governo Eletrônico da Rede de Governo Eletrônico da América Latina e do Caribe (Rede GEALC) e os Prêmios GovernArte, do BID, entre outros.¹³ No total, esse inventário incluiu mais de mil casos de todo o mundo, com representação de todos os níveis de governo. Esses casos, documentados entre 2011 e 2013, obtiveram reconhecimento internacional por serem representativos de uma prestação inovadora de serviços do setor público.

Serviços transacionais

Aqueles serviços públicos que executam uma transação completa entre o cidadão ou a empresa e o governo, que em geral implica uma troca de informações. Esses serviços são caracterizados pela presença de processos estruturados que incluem etapas, procedimentos, produtos, tetempos e custos estáveis e previamente definidos.

Seleção de casos

O passo seguinte no processo foi a seleção dos casos a serem estudados, que incluiu duas etapas:

- 1) A primeira etapa incluiu uma seleção preliminar de casos com potencial para serem estudados em maior profundidade. Dos mil casos iniciais, o número foi reduzido para um inventário de 20, a partir de critérios baseados na literatura sobre inovação.
- 2) Na segunda etapa, um comitê de seleção escolheu oito casos (dos 20 casos previamente identificados), com base em quatro dimensões adaptadas dos Prêmios de Inovação da Universidade de Harvard.

Essas duas etapas são descritas mais detalhadamente a seguir.

¹³ Outras fontes de inventário incluem: Programa Bens Públicos Regionais, do BID; Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (Escola Nacional de Administração Pública, ENAP); Inovações para Sociedades Bem-sucedidas (Universidade de Princeton); Prêmio Europeu de Inovação na Administração Pública (Comissão Europeia); Prêmio do Setor Público Europeu (*European Public Sector Award* [EPSA], Instituto Europeu de Administração Pública); Inovações do Governo Central do Reino Unido (Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido); casos de inovação do setor público no oeste da Austrália (Governo da Austrália Ocidental); e o Prêmio de Gestão Inovadora (Instituto de Administração Pública do Canadá, IPAC).

1. Primeira etapa: seleção preliminar de casos potenciais

Nessa primeira etapa foi feita uma seleção preliminar dos casos, com base em determinadas características das iniciativas. A seleção ocorreu em três rodadas. Na primeira, um conjunto de critérios foi desenvolvido com base em uma extensa revisão da literatura sobre inovação no setor público. Assim, foram selecionados apenas os casos que cumpriram todos os critérios descritos abaixo:

- Evidências em relação a resultados.
- Facilidade de replicação em países da América Latina e do Caribe.
- Foco no cidadão como “cliente”.
- Que haja participação social na criação ou na produção do serviço. Esse aspecto do caso é avaliado, mas não representa uma condição para a sua seleção.
- Que a cobertura do serviço atenda um segmento amplo da população (ou seja, que possa ser aplicada a um grande subsegmento de cidadãos, como por exemplo empresários, mas que não se destine estritamente a um segmento em particular, como uma minoria).
- Que a inovação se origine principalmente da ação do governo.
- Incorporação de avanços tecnológicos aplicados para facilitar a prestação de serviços (por exemplo, grande parte da inovação pode ser ou foi automatizada).

Na segunda rodada foram selecionados apenas os casos que ofereciam serviços transacionais, conforme a definição previamente estabelecida. Finalmente, na terceira rodada foram selecionados os casos capturados a partir de 2011. Assim, a partir dessa primeira etapa de pré-seleção, foram identificadas vinte iniciativas dentre os mil casos existentes no inventário com potencial para ser convertidos em estudos de casos a ser analisados mais detalhadamente.

2. Segunda etapa: seleção dos oito estudos de casos

A fim de avaliar os projetos a partir de uma perspectiva prática e ao mesmo tempo diversificada, nessa segunda etapa as vinte iniciativas foram apresentadas a um grupo de pessoas que trabalham em diferentes áreas e detêm amplos conhecimentos nas áreas de inovação e serviços no setor público. Esse comitê de seleção foi composto por Stephen Goldsmith e sua equipe e por funcionários de diferentes áreas do BID, incluindo as divisões de Inovação para Servir o Cidadão (IFD/ICS), Tecnologia, Competitividade e Inovação (IFD/CTI) e Integração e Comércio (INT/INT).

Essas vinte iniciativas foram avaliadas pelos membros do comitê de seleção, com base em quatro dimensões adaptadas dos Prêmios de Inovação da Universidade de Harvard: grau de novidade, eficácia, importância e transferibilidade. Cada caso foi avaliado numa escala de 1 a 5, como segue:

- **Novidade:** O projeto aborda o problema de maneira boa e **inovadora**?
Não muito boa / não muito inovadora (1) — Muito boa / muito inovadora (5)
- **Eficácia:** Quão relevante é o impacto desse projeto?
Não é relevante (1) — Altamente relevante (5)
- **Sustentabilidade:** Qual a possibilidade de esse projeto ser **sustentável** no longo prazo?
Altamente improvável (1) — Altamente provável (5)
- **Transferibilidade:** Qual o potencial desse projeto para ser **transferido** ou **adaptado** a (outros) países da região?
Baixo potencial (1) — Alto Potencial (5)

Com base em uma pontuação composta, foram selecionados oito casos para serem estudados em profundidade.¹⁴ Os casos selecionados foram os seguintes:

1. *Serviços eletrônicos para o público 24-Horas, Minwon 24*, República da Coreia. Sistema de serviços eletrônicos, disponível 24 horas por dia para melhorar o acesso e a comodidade dos serviços públicos e reduzir substancialmente os custos sociais e econômicos.
2. *ChileAtiende*, Chile. Portal na internet e centrais presenciais do governo que reúnem, em um único local, informações sobre mais de 2.100 serviços, procedimentos e benefícios oferecidos por diversas instituições públicas em uma linguagem de fácil entendimento e acessível a pessoas com deficiência, com o fim de facilitar a realização de processos pelos cidadãos.
3. *Modelo de Inovação Integral dos Serviços e Benefícios de Cidadãos e Empresas*, Estado de Colima, México. Esse caso é representativo de como marcos normativos adequados resultam em serviços públicos mais racionais. O modelo reduz os encargos regulatórios em 75 %, diminuindo, drasticamente, o tempo de espera em hospitais e permitindo que todos os serviços relacionados com a abertura de uma empresa sejam realizados pela internet.
4. *Minas Fácil*, estado de Minas Gerais, Brasil. A partir do portal Minas Fácil, resultante da articulação entre vários níveis de governo, os empresários podem abrir um negócio em seis dias, em apenas quatro etapas.
5. *Nascidos Vivos*, Uruguai. Programa que permite emitir uma Certidão de Nascimento Vivo Eletrônica no momento do nascimento, garantindo acesso imediato aos benefícios sociais para todas as crianças, especialmente as mais vulneráveis.
6. *NYC311*, Cidade de Nova York, Estados Unidos. “311” é o número gratuito universal que oferece aos cidadãos um único ponto de entrada para uma vasta gama de informações e serviços nas principais cidades dos Estados Unidos. Na Cidade de Nova York, o 311 foi modernizado e se tornou referência para um modelo de gestão de serviços na cidade.

¹⁴ No capítulo 3 são apresentados detalhes adicionais de cada caso selecionado.

7. *Legislação de Acesso Eletrônico dos Cidadãos a Serviços Públicos*, Espanha. A Lei 11/2007 estabeleceu um prazo em que todos os serviços públicos estariam acessíveis por via eletrônica a todos os cidadãos; a lei resultou em um aumento significativo do número de serviços *on-line* em um curto período de tempo.
8. *Ttconnect express*, Trinidad e Tobago. Centro de serviço móvel (ônibus), cujo objetivo é proporcionar às comunidades rurais de Trinidad e Tobago acesso a informações e serviços do governo.

Matriz analítica

Como parte importante deste trabalho, a equipe do projeto desenvolveu uma matriz de análise (ver Tabela 2.1) para orientar, sistematizar e homogeneizar o processo de estudo dos casos de inovação selecionados. A matriz foi usada para analisar sistematicamente os casos a partir de diferentes ângulos. Entre outros aspectos, incluem-se: (i) tecnologia (plataforma tecnológica; requisitos de infraestrutura); (ii) organização (estrutura organizacional, organização da parte administrativa que não envolve atendimento ao público, regimes de emprego); (iii) gestão da qualidade dos serviços (por exemplo, cartas de serviços ao cidadão, compromissos dos padrões de qualidade para os cidadãos); (iv) custos de operação, modelo de negócios e sustentabilidade; (v) parcerias inovadoras com outras partes interessadas (como governos municipais ou ONG); e (vi) mudanças no marco institucional e/ou jurídico.

A análise dos casos foi posteriormente realizada por especialistas internacionais com base na matriz e em entrevistas com atores-chave de cada país, além de informações complementares coletadas.

O objetivo da iniciativa foi ajudar a entender e chamar atenção para os casos que refletem o trabalho de alta qualidade dos inovadores do setor público e servem como inspiração para outros. Obviamente, inclusive como mostram os mil casos identificados inicialmente, muitos países vêm registrando avanços impressionantes. No entanto, adotou-se um grupo de casos inspiradores que contribuem para infundir confiança no governo, e cujas lições podem servir de modelo para outros servidores.

Além dos casos estudados posteriormente, este trabalho gerou um marco de referência capaz não apenas de orientar e sistematizar a análise e o diagnóstico dos ambientes institucionais em que ocorre a prestação de serviços, mas também de apoiar a formulação e a implementação de processos de inovação para melhorar esses serviços.

Tabela 2.1. Matriz analítica

	CRITÉRIOS	PERGUNTAS-CHAVE SOBRE O PROGRAMA			
		Primárias	Secundárias	Terciárias	Tecnologia
CRUCIAL	Efetividade	Que nível de desempenho do programa: preenche os requisitos básicos, supera as expectativas, ou alcança o mais alto nível possível de prestação de serviços?	O sucesso é medido em termos de insumos, produtos, resultados? Essas medidas são quantitativas ou qualitativas?	Esse programa oferece aprimoramento de um serviço existente, ou presta um serviço completamente novo?	Que ganhos de produtividade são obtidos por meio das novas tecnologias? Como se comparam ao seu custo?
	Significado	É uma inovação “serial” (mudança estrutural ou cultural que produz pequenas inovações contínuas) ou “única” (uma grande mudança operacional que produz uma grande inovação)?	A mudança foi produzida por meio de legislação ou como um único programa?	É de um movimento mais amplo de melhoria? Se afirmativo, qual é?	A nova tecnologia pode ser aplicada para produzir uma mudança em todo o sistema, ou somente pode ser aplicada a um programa?
	Adaptabilidade	Quais são as melhores práticas desse programa e como elas podem ser agrupadas para permitir sua difusão, cessão, reprodução e/ou replicação?	As melhores práticas podem ser compartilhadas de forma horizontal ou vertical dentro do governo?	A organização responsável tem capacidade para ensinar e compartilhar os sucessos e as lições aprendidas?	O conhecimento que se deseja compartilhar é explícito ou tácito? Foi traduzido em uma nova tecnologia, como programas ou plataformas que podem ser compartilhados?
LIDERANÇA	Sustentabilidade	Como o programa é financiado: há um modelo de geração de receitas, ou depende das dotações orçamentárias anuais, que podem mudar?	A cooperação de participantes é obrigatória ou puramente voluntária?	Por meio desse programa: são acrescentadas ou eliminadas regras e/ou estrutura para melhorar a prestação de serviços?	Essa nova tecnologia requer manutenção ou atualizações regulares, ou é autossuficiente?
	Organização	O programa produz/nasce de uma ou mais das seguintes mudanças: técnica, administrativa, organizacional ou de relação entre instituições?	Qual/quais dos seguintes fatores serviu/serviram como principal catalisador para a criação do programa: lei nacional ou municipal, diretores da instituição, técnicos da instituição, cidadãos?	O programa teve impacto nos níveis de controle e autonomia (de forma vertical ou horizontal) no governo?	Para adotar ou criar a nova tecnologia foi necessário modificar hierarquias ou relações organizacionais?
	Originalidade	Esse programa é o primeiro do seu tipo ou é uma adaptação de algo existente?	Esse programa surge de uma evolução dos processos de prestação de serviços existentes, ou rompe com estes?	Como foi criado o programa: totalmente dentro da instituição, adotado de um país próximo, ou de um país distante?	Essa tecnologia: foi inventada em casa, foi criada em casa, mas adaptada a partir de algo existente, é um produto existente que foi adaptado por partes externas?

GESTÃO	Marco institucional	Que regulamentos, procedimentos ou convenções foram necessários para implementar o programa? Quais mudaram devido ao programa?	Que leis foram aprovadas ou aplicadas para facilitar a implementação do programa?	O programa ajuda a formalizar ou a “informalizar” o marco institucional?	Foi necessário incorporar novas leis ou políticas departamentais para introduzir a tecnologia?
	Parcerias	Estão sendo usadas parcerias com empresas, organizações sem fins lucrativos, outros departamentos ou outros governos?	O que o governo ganha com a parceria? Financiamento, habilidades, conhecimentos, acesso, etc.?	Qual é a situação dessas parcerias? Estão prosperando ou desaparecendo?	Foram obtidas novas tecnologias por meio da parceria?
	Qualidade da gestão	No desenvolvimento do programa: foram usadas cartas de serviços ao cidadão (<i>citizen charters</i>) como referência e/ou base?	O programa foi desenvolvido para cumprir algum compromisso de padrões de qualidade com os cidadãos?	O programa visa maximizar o bom governo (concentrando-se nos objetivos e resultados) ou minimizar a má gestão (concentrando-se nas limitações)?	A nova tecnologia permite medir diferentes tipos de gestão de qualidade?
SOCIEDAD/DEMANDA	Participação	O programa se relaciona com o cidadão na qualidade de: eleitor, cliente, e/ou coproducer?	O programa impulsiona a ação coletiva ou minimiza os níveis de governo?	O programa restabelece a confiança no governo e/ou incentiva o cumprimento da lei?	A tecnologia permite uma maior participação dos cidadãos (<i>crowdsourcing</i> , plataformas on-line)?
	Cultura	O programa enfatiza intencionalmente a prestação de serviços às populações marginalizadas?	O programa leva em conta intencionalmente questões de gênero, idade, raça, status minoritário/tribal, nível socioeconômico, religião, orientação sexual e/ou identidade de gênero?	Como os objetivos de eficiência e equidade estão relacionados por meio do programa?	Esse programa depende de os cidadãos terem determinados conhecimentos ou grau de alfabetização tecnológica?

Material consultado

Observatório de Inovação no Setor Público da OCDE: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/>.

Bases de dados de fontes para a seleção

- Prêmio Inovações no Governo Americano, Ash Center (Escola de Governo de Harvard).
- Concurso Governarte do BID.
- Prêmio Interamericano à Inovação na Gestão Pública, OEA.
- Programa Bens Públicos Regionais, do BID.
- Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (Escola Nacional de Administração Pública [ENAP]).
- Inovações para Sociedades Bem Sucedidas (Universidade de Princeton).
- Prêmio Europeu de Inovação na Administração Pública (Comissão Europeia).
- Prêmio do Setor Público Europeu (*European Public Sector Award* [EPSA], Instituto Europeu de Administração Pública), Inovações do Governo Central do Reino Unido (Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido).
- Casos de inovação no setor público no oeste da Austrália (Governo da Austrália Ocidental).
- Prêmio à Gestão Inovadora (Instituto de Administração Pública do Canadá (IPAC)).

3 Entendendo o que funcionou

Tendências e lições na prestação de serviços

Pedro Farias, Ana Catalina García e Gustavo Zanabria

Uma visão geral da experiência internacional recente

A aplicação do marco analítico descrito no capítulo anterior ao conjunto de casos selecionado permitiu a tipificação de uma série de elementos que costumam estar presentes em iniciativas bem sucedidas que visam aumentar a eficiência, a transparência e a eficácia na prestação de serviços transacionais, com foco nas necessidades e expectativas dos cidadãos.

É importante deixar claro que não há fórmulas prontas ou previamente estabelecidas para o sucesso nesse tipo de empreendimento, uma vez que as particularidades de cada contexto econômico, social, político e institucional condicionam fortemente a aplicação de soluções e seus resultados. No entanto, é possível identificar alguns elementos indutores de avanços nesses processos de mudança, bem como reunir lições que devem ser levadas em conta na construção de soluções adequadas para cada ambiente e condições específicas.

Os vetores da inovação centrada no cidadão

A inovação requer condições institucionais que permitam enfrentar o desafio de alguns dos principais problemas que caracterizam as burocracias governamentais, e muitas vezes dificultam o progresso nas relações com os usuários de serviços públicos.

O estudo dos casos implicou a identificação de alguns vetores de ação capazes de atuar diretamente sobre as causas desses problemas, contribuindo decisivamente para a criação das condições institucionais necessárias para a promoção e a sustentabilidade das mudanças rumo a um governo centrado nos cidadãos.

Integrar para combater a fragmentação

Um obstáculo clássico costuma ser a **fragmentação institucional**, uma disfunção comum resultante da aplicação pouco inteligente de princípios básicos da organização burocrática. Embora a proliferação de estruturas verticais com culturas e lógicas administrativas diferentes não seja um privilégio do setor público, o tamanho das burocracias governamentais e os incentivos para a captura pelos segmentos da estrutura política, social ou do mercado

têm reforçado a tendência histórica ao isolamento institucional, com consequências culturais e de gestão significativas. Infelizmente, durante a segunda metade do século XX, a adoção de novos recursos de gestão da informação e comunicação que poderiam ter minimizado essa fragmentação, em muitos casos serviram para reforçá-la, ao favorecer a proliferação de sistemas e bases de dados de caráter corporativo, sem preocupação com a comunicação e o intercâmbio de dados com as demais estruturas governamentais.

Além disso, iniciativas destinadas a incrementar a autonomia e a delegação, estimuladas pelos princípios da Nova Administração Pública (NPM, por sua sigla em inglês), especialmente nas últimas décadas do século passado, aprofundaram essa tendência. Segundo autores como Pollitt e Bouckaert (2011), as reformas da NPM que visam descentralizar a autoridade do centro para a periferia (hierárquica ou geográfica) e reduzir o porte de grandes organizações públicas por meio de sua divisão ou *downsizing*, têm favorecido não apenas a especialização, mas também a fragmentação no setor público.

As consequências em relação aos usuários de serviços públicos têm sido perversas. Um mesmo cidadão é cadastrado com base em critérios diferentes nas diversas entidades governamentais, fazendo com que seu acesso a direitos ou o cumprimento de obrigações exija procedimentos que lhe parecem intermináveis e onerosos. Da mesma forma, em um mesmo governo o caminho do cidadão até um serviço público não passa necessariamente pelo órgão do governo mais conveniente para o usuário, para quem a estrutura estatal fragmentada é percebida como uma necessidade de relacionar-se com vários governos.

Infelizmente, as centrais de serviços presenciais do tipo “*one-stop-shop*”¹⁵ criadas no final do século passado não resolveram essa situação, na medida em que reproduzem, em um mesmo espaço físico, as estruturas fragmentadas que sustentam os diversos serviços aí oferecidos. A simples digitalização de procedimentos também não resolve o problema quando é implementada com uma visão estrita de eficiência operacional, sem romper os silos governamentais tradicionais ou promover a eliminação de procedimentos desnecessários.

No entanto, muitos empreendedores públicos têm estimulado a **integração** no âmbito dos serviços públicos como uma forma de enfrentar a fragmentação, a partir do redesenho desses serviços com um foco no cidadão. Essas iniciativas procuram construir uma relação unívoca entre Estado e cidadão, a partir de uma visão holística dos antecedentes e das necessidades de cada indivíduo.

¹⁵ Centrais de serviços que buscam organizar entidades públicas prestadoras de serviços em um mesmo espaço físico, que têm proliferado na América Latina nas últimas décadas, sobretudo em governos subnacionais. Entre os exemplos mais destacados estão os Serviços de Atendimento ao Cidadão (SAC), na Bahia, Brasil, e os Centros de Atendimento Distrital Especializado (CADE), em Bogotá, Colômbia.

Quadro 3.1. Minwon24, Coreia do Sul

O Minwon24 é um portal de serviços públicos on-line do Governo da Coreia do Sul que oferece aos seus cidadãos certidões e outros documentos “a qualquer hora e em qualquer lugar”. Em muitos casos, essas certidões e esses documentos são solicitados em entidades de serviços tanto públicos como privados, para a obtenção de empréstimos para a compra de veículos, empréstimos hipotecários, carteiras de habilitação, operações bancárias, pagamento de impostos, pagamento de serviços educacionais, processos de contratação de pessoal, etc. O Minwon24 funciona 24 horas por dia, sete dias por semana, e tem contribuído para uma redução significativa no tempo e esforço dos cidadãos, por meio da integração de informações e da simplificação de processos em uma única plataforma de serviços.

Atualmente, cerca de três mil tipos de serviços podem ser solicitados on-line, e os 43 tipos de documentos e certidões mais requisitados podem ser impressos em casa ou no escritório, imediatamente após serem digitalmente aprovados. O Minwon24 também oferece serviços mais sofisticados centrados no cliente, como informações em vários idiomas, serviços móveis e pacotes de serviços para casos especiais.

Desde o seu lançamento em 2002, o número de solicitações e a emissão de documentos têm aumentado constantemente, e o índice de satisfação do usuário melhorou substancialmente. De fato, em 2015 o número de usuários da plataforma chegou a 14,3 milhões, e o valor das transações excedeu US\$ 134 milhões. Além disso, devido à redução da demanda de papel e transporte, a queda nas emissões de dióxido de carbono foi estimada em cerca de 22 mil toneladas.

Em sua fase de desenvolvimento, o aspecto mais difícil para a operacionalização do Minwon24 foi integrar as informações dispersas em cada um dos órgãos do governo que resistiram à mudança representada pela construção da plataforma. No entanto, a característica essencial que possibilitou a integração de informações e a coordenação das entidades mencionadas foi a forte vontade e liderança presidencial. O próprio presidente esteve no comando do progresso do programa, e ninguém no governo pôde escapar dessa rígida vigilância, que em última análise foi o fator determinante para a implementação e operacionalização do serviço.

Observação: A descrição desse caso baseou-se nos estudos realizados por Soo-Young Lee e Woong-Joe Ko.

A operação dos serviços por meio de múltiplos canais impõe um desafio adicional para a integração, devido à necessidade de garantir informações homogêneas, critérios e qualidade de atendimento uniformes em qualquer dos canais que o usuário escolher.

Quadro 3.2. ChileAtiende

O programa ChileAtiende, inspirado na experiência canadense da Service Canada, foi lançado oficialmente em janeiro de 2012 pelo governo chileno, como uma plataforma que permite acessar informações relacionadas com procedimentos, serviços e benefícios prestados pelo Estado, sob o modelo de redes multisserviços de atendimento por meio de canais múltiplos conhecido como *one-stop-shop* (balcão único).

No desenvolvimento dessa plataforma, duas fases podem ser claramente identificadas. Em uma primeira fase, o programa oferecia serviços vinculados principalmente à previdência social, sob a gestão do Instituto de Previdência Social (IPS). Em uma segunda fase, diante do aumento de procedimentos e serviços no catálogo do programa, foi necessário relançá-lo com o apoio da Secretaria Geral da Presidência, e sempre sob a gestão do IPS, que proporcionou a infraestrutura e os recursos humanos para apoiar o programa.

Inicialmente, o ChileAtiende oferecia 70 serviços de nove instituições diferentes. Em 2014, o número de serviços subiu para 199, por meio de três canais diferentes: uma rede de filiais, um call center e procedimentos digitais. Na modalidade presencial, o tempo de espera, que em janeiro de 2012 foi de 17 minutos e 25 segundos, caiu para 8 minutos e 9 segundos em dezembro de 2014. Da mesma forma, o número de atendimentos aumentou de 12.333.578 em 2012 para 27.399.087 em 2014, principalmente na modalidade *on-line*.

Um dos fatores do sucesso do programa é o fato de o Sistema Atención Chile Atiende (SACH) permitir um único ponto de acesso e uma comunicação fluida com os portais e sistemas dos demais órgãos do governo, na medida em que sua função principal se baseia no redirecionamento do usuário ou cidadão para o portal específico em que ele poderá realizar todos os seus procedimentos. Isso gera uma ampla perspectiva de crescimento para o sistema, desde que o SACH tenha capacidade para compartilhar e intercambiar dados com os outros sistemas de informação e plataformas existentes no Estado, de forma integral. O SACH não apenas permite que os usuários recorram a um único ponto de acesso aos vários serviços prestados pelo Estado, mas também faz com que esse acesso possa ocorrer, em muitos casos, por meio de uma plataforma denominada *ChaveÚnica*, que permite autenticar os usuários e validá-los com informações do Registro Civil, como se fosse uma cédula de identidade virtual. Dessa forma, evita-se que o cidadão se cadastre com critérios diferentes em cada uma das plataformas que visita, reduzindo o tempo e os custos de transação.

Observação: A descrição desse caso baseou-se nos estudos realizados por Carlos Patiño.

Por sua vez, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) estão permitindo construir uma visão cada vez menos fragmentada da relação com o cidadão. Por exemplo, a conexão entre processos de registro e identificação do cidadão abre novas possibilidades para transações mais simples e seguras, facilitando o acesso a direitos e benefícios sociais.

Quadro 3.3. Certidão de Nascido Vivo Eletrônica, Uruguai

Em 2008, o Escritório de Planejamento e Orçamento (OPP) do Uruguai lançou o programa “Certidão de Nascido Vivo Eletrônica”, ou simplesmente “Nascido Vivo”, com o objetivo inicial de melhorar a tempestividade e a qualidade do registro das pessoas que nascem naquele país, de modo que, ao nascer, cada habitante tenha o seu número de cédula de identificação.

O programa surgiu a partir da percepção de que o registro de recém-nascidos era um processo complicado e transferia muitos dos custos de transação ao cidadão. O intercâmbio de dados pelas instituições participantes do processo também era limitado, na medida em que as instituições tinham diferentes níveis de maturidade tecnológica e estrutura organizacional. Daí a necessidade de uma modernização dos processos de registro e identificação civil das pessoas.

Até agora o programa tem obtido benefícios importantes, dentre os quais cabe destacar o fato de que quase 100% dos recém-nascidos no Uruguai recebem um registro tempestivo e uma cédula de identidade que reconhece seus direitos fundamentais perante a lei, contribuindo, assim, para uma maior inclusão social e uma cidadania precoce, especialmente nos setores menos favorecidos da sociedade.

Entre os fatores de sucesso do programa destacam-se os mecanismos de interoperabilidade, que têm permitido conectar as bases de dados das instituições envolvidas no processo de registro e identificação de pessoas físicas (Diretoria Geral de Registro de Estado Civil, Ministério da Saúde Pública e Diretoria Nacional de Identificação Civil), com o consequente benefício de reduzir a margem de erro nos dados, bem como sua captura oportuna na fonte e rastreabilidade correta.

De fato, a integração de plataformas e sistemas por meio de um trabalho interinstitucional coordenado, tem permitido colocar o cidadão no centro da prestação de serviços públicos, melhorando substancialmente a qualidade do atendimento. Atualmente, a responsabilidade compartilhada entre as diferentes áreas e jurisdições do governo tem feito com que os processos de registro de nascimento e identificação de pessoas atuem de forma integrada e automatizada, com trocas robustas de informações entre as instituições participantes.

Observação: A descrição desse caso baseou-se nos estudos realizados por Alejandro Barros.

Simplificar para facilitar transações

A fragmentação dificulta a compreensão do Estado pelo cidadão, mas há outros fatores que contribuem para a **complexidade** das normas e procedimentos que caracterizam a relação entre os usuários de serviços públicos e as entidades responsáveis por sua prestação. Culturas administrativas formalistas coexistem confortavelmente com marcos regulatórios que estabelecem etapas excessivas¹⁶ e requisitos desnecessários, tecnologias obsoletas que atrasam o atendimento e modelos organizacionais que não consideram os custos gerados para os usuários. Esses contextos contribuem decisivamente para a visão amplamente disseminada de burocracias estatais emaranhadas e insensíveis. Um relatório do Fórum Econômico Mundial (FEM) mostra que os fatores mais problemáticos identificados pelos empresários em todo o mundo para fazer negócios são a burocracia governamental ineficiente e a corrupção (ver figura 3.1). A carga burocrática aumenta os custos de produção e compromete a competitividade da economia nacional em mercados cada vez mais integrados e exigentes.¹⁷

¹⁶ Por exemplo, segundo dados do estudo Doing Business, do Banco Mundial (2016), o número médio de procedimentos para a abertura de uma empresa na América Latina e no Caribe chega a 8,25, enquanto o da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 4,69. Da mesma forma, o número de procedimentos para o registro de uma propriedade na América Latina é, em média, de 7,01, e de 4,66 na OCDE. Essa tendência se repete em outros indicadores, como pagamento de impostos, em que o número de pagamentos anuais para uma empresa média na América Latina e no Caribe é de 30,05 e de apenas 11,05 na OCDE.

¹⁷ Segundo o ranking 2016 do Doing Business, publicado pelo Banco Mundial, que fornece uma medição das facilidades para a atividade empresarial em 189 economias, os países da América Latina atingem uma pontuação média correspondente à posição 104, ao passo que a pontuação média dos países membros da OCDE corresponde à posição 25.

Gráfico 3.1. Fatores mais problemáticos para fazer negócios no mundo, 2014-15 (em pontos percentuais)



Fonte: Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial 2014-15.

Nota: A metodologia usada foi a seguinte: da lista dos fatores, os entrevistados foram solicitados a selecionar os cinco mais problemáticos para fazer negócios em seus países. As respostas receberam pesos com base nesses valores.

A má qualidade da regulação e a falta de políticas que promovam a reforma regulatória na América Latina e no Caribe são identificadas por indicadores do Banco Mundial,¹⁸ do BID e da OCDE.¹⁹ Essas deficiências variam de processos decisórios que ignoram os efeitos gerados pela emissão de normas que condicionam os serviços públicos à ausência de uma linguagem clara e objetiva, passando pela baixa transparência e pouca participação social em sua formulação.

¹⁸ O Relatório Indicadores Globais de Governança do Banco Mundial avalia diferentes indicadores de governança para 200 países, entre eles: estabilidade política e ausência de violência, Estado de direito e eficácia do governo. Seu indicador de qualidade regulatória para 2015 mostra que a região da América Latina e do Caribe (posição média 54) está ligeiramente acima da média mundial (posição 53), muito abaixo de outras regiões, como América do Norte (posição 88) ou do grupo de países da OCDE (posição 87) e à frente apenas de regiões como a África Subsaariana (posição 30) ou o Sul da Ásia (posição 27).

¹⁹ Estudos recentes realizados pelo BID e pela OCDE em oito países da América Latina, com base na metodologia do *Regulatory Review*, da OCDE, indicam resultados que mostram a defasagem da região na adoção de boas práticas para promover a qualidade da regulação.

Apesar da percepção geral de que os empresários e cidadãos que dependem de procedimentos governamentais para acessar seus direitos e cumprir suas obrigações devem suportar altos custos de transação, a dimensão real desses custos é praticamente desconhecida na região, dificultando, inclusive, um monitoramento de eventuais ações de melhoria. O BID financiou exercícios de estimativas dos custos econômicos que afetam os usuários de procedimentos governamentais, e os resultados significativos²⁰ corroboram as conclusões de estudos anteriores realizados em países da União Europeia e no México. Nesses países, os grandes programas de simplificação baseados na aplicação regular de medições sob a metodologia do Modelo de Custo Padrão (MCP) indicam economias potenciais de cerca de 1 % do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.²¹

O caráter mais perverso desses custos é a penalização dos cidadãos socialmente mais vulneráveis, que dependem mais dos serviços públicos, usam menos os canais virtuais de serviços e não têm acesso aos atalhos burocráticos que a intermediação profissional pode oferecer ou que, na pior das hipóteses, pode emanar da própria corrupção. Da mesma forma, esses custos afetam especialmente as micro e pequenas empresas.²²

As limitações de acesso aos serviços são responsáveis por uma parte significativa dos custos de transação dos usuários. Em vários países da América Latina e do Caribe, as sérias limitações de infraestrutura de banda larga inibem a ampliação e a qualidade da cobertura dos serviços de Internet. Além disso, as dificuldades de acesso físico devidas à concentração espacial dos serviços presenciais representam um grave obstáculo para as populações distantes dos principais centros urbanos.²³ No entanto, mesmo nas regiões onde a oferta de serviços está disponível nos diferentes canais, as dificuldades de acesso persistem. É muito comum que os serviços telefônicos não contemplem a existência de línguas indígenas e que haja limitações de comunicação.

²⁰ Um estudo da avaliação dos encargos administrativos na Bolívia (2015) estimou os encargos administrativos e os custos de oportunidade econômica associados a dois procedimentos: inscrição na Caixa Nacional de Saúde e registro de uma nova propriedade em Direitos Reais. Esse estudo mostrou que o custo econômico médio por procedimento para inscrição na Caixa Nacional de Saúde (12 etapas no total) equivale a um salário básico mensal na Bolívia (Bs 1.623), enquanto o custo médio por procedimento para o registro de uma nova propriedade (14 etapas no total) equivale a sete salários básicos mensais (Bs 11.701). Por outro lado, um estudo semelhante realizado no Equador referente a 2013 indicou que os custos indiretos do cumprimento fiscal para uma pessoa física chegam a cerca de US\$ 87,47 por ano. Da mesma forma, para uma pessoa física sujeita ao regime Tributário Simplificado Equatoriano (RISE), o custo indireto é de US\$ 25,16 por ano. Para pequenas e médias empresas (PME), esse custo chega a US\$ 1.336,72 por ano e para as grandes empresas, a US\$ 4.609,07 por ano.

²¹ O Programa de Redução de Encargos Administrativos implementado pela União Europeia entre 2007 e 2011 estima que a economia de custos obtida pelos seus 27 países membros em 13 áreas chega a cerca de €30.800 milhões por ano.

²² Por exemplo, segundo um estudo do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT, 2015), o custo administrativo anual do cumprimento de obrigações fiscais no Brasil para pequenas e microempresas, medido como porcentagem de suas receitas, é 3 a 15 vezes maior do que o das grandes empresas.

²³ Por exemplo, o concurso “El peor trámite de mi vida” (O pior procedimento da minha vida), lançado em 2011 pelo Governo da Bolívia, registrou o caso da cidadã Domitila Murillo, que aos 70 anos se viu obrigada a percorrer, durante 11 meses, pelo menos 900 km entre Oruro, Tupiza e Potosí para renovar sua carteira de identidade. A cada visita ao órgão de identificação lhe eram feitas exigências novas e inesperadas, agravadas pelas filas extremamente longas e as horas de espera pelo atendimento.

Ao mesmo tempo, nos serviços virtuais as páginas da Internet pouco amigáveis e os diferentes níveis de educação digital e perfis de usuários diminuem a confiança e, portanto, também a demanda²⁴ dos cidadãos no que se refere a operações *on-line*. Por exemplo, no Uruguai, um dos países com a maior penetração da Internet na região,²⁵ em 2015 apenas 26 % dos cidadãos realizavam trâmites por esse meio (ver Agesic, s/f).

Nesse contexto, aumentam as iniciativas de **simplificação** que buscam reduzir os custos de transação dos cidadãos com o governo, aproveitando o potencial oferecido pela implementação de mecanismos de melhoria da regulação, aliados à modernização das plataformas tecnológicas e à facilitação do acesso.

Quadro 3.4. O caso Colima, México

O México é um dos países da região que mais tem avançado em termos de reforma regulatória, e no nível subnacional o estado de Colima é um dos que mais esforços tem envidado para identificar custos administrativos, bem como para implementar processos de simplificação. Embora algumas iniciativas de simplificação tenham sido introduzidas nos anos 1990 e 2000, somente em 2011 foi implementado um programa de simplificação regulatória que permitiu a identificação e facilitação de trâmites e processos com maior impacto na competitividade estadual e municipal.

Além disso, a adoção de TIC foi impulsionada com o objetivo de transformar a administração pública por meio da automatização e digitalização de processos e procedimentos administrativos. Para tanto, foi feita uma adaptação ou reengenharia de processos, cujo principal objetivo foi permitir, por um lado, o atendimento de procedimentos e serviços *on-line* autenticados com assinatura eletrônica e, por outro, o intercâmbio de dados, além de facilitar a coordenação interinstitucional com o Governo Federal e os governos municipais.

Cabe destacar que o programa foi muito bem-sucedido naqueles aspectos regulatórios com maior impacto na qualidade de vida dos cidadãos e na facilidade oferecida a investidores e empresários para fazer negócios. Assim, de acordo com os números do estado de Colima, em 2014 a média da percepção da satisfação dos usuários de 35 órgãos públicos envolvidos na reforma regulatória chegava a 92,10 %.

Um dos fatores de sucesso da reforma impulsionada pelo estado de Colima foi a visão e o compromisso de suas autoridades para converter o governo estadual e seus municípios em administrações focadas na prestação de serviços de qualidade e facilitar, para os usuários, a gestão de trâmites perante os órgãos governamentais.

Assim, por exemplo, estimou-se que graças ao Modelo Colima, em 2014 os cidadãos deixaram de gastar em procedimentos estaduais um total de 78 milhões de pesos mexicanos (US\$ 5,8 milhões).

Observação: A descrição desse caso baseou-se nos estudos realizados por Alejandro Barros.

²⁴ Segundo Galperin (2016), na América Latina há uma grande demanda não atendida de serviços de Internet de baixo custo, especialmente em domicílios com crianças em idade escolar. Além disso, as lacunas de gênero no acesso à Internet continuam sendo significativas, uma vez que há uma probabilidade de 5 % a 9 % (conforme o país) de que os homens sejam mais propensos a acessar a Internet do que as mulheres. Da mesma forma, as habilidades linguísticas são um obstáculo importante ao uso da Internet. As pessoas cujo primeiro idioma não é o espanhol têm uma probabilidade de 8% a 31% menor de acessar a rede. Por último, a presença de crianças em idade escolar no domicílio tem um forte efeito indireto no uso da Internet pelos adultos.

²⁵ De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), 57,4 % dos domicílios no Uruguai tinham conexão com a Internet em 2014.

A simplificação abrange tanto a revisão de marcos regulatórios e a reformulação de procedimentos usando metodologias participativas e baseadas em eventos de vida ou perfis de usuários, como iniciativas simples para facilitar o acesso a serviços por populações geograficamente isoladas.

Quadro 3.5. *Ttconnect express*, Trinidad e Tobago

O *Ttconnect Express* é um serviço especial prestado pelo governo de Trinidad e Tobago, que disponibiliza ônibus especialmente equipados com computadores, conexão com a Internet e pessoal autorizado, que oferecem acesso a serviços públicos para cidadãos residentes em áreas remotas ou que necessitem de algum tipo de atendimento especial, tais como idosos, grávidas, pessoas com necessidades especiais, etc. Esse projeto foi lançado em resposta à exclusão digital no país, e faz parte de um projeto maior de mesmo nome (*ttconnect*), destinado a ser a porta de comunicação entre os cidadãos e o governo.

Várias ações foram promovidas no âmbito da iniciativa *ttconnect*. Assim, por exemplo, a *ttconnect online* foi a primeira ferramenta do *ttconnect* lançada em 2007 como um portal on-line para a obtenção de informações e serviços do governo. Posteriormente foram introduzidos os *ttconnect service centers* (atendimento presencial ao cliente), os *ttconnect self-service* (centros de autoatendimento), os *ttconnect mobile* (atendimento via dispositivo móvel) e o *ttconnect hotline* (atendimento telefônico).

Para prestar informações e serviços governamentais via *ttconnect express* foram mobilizadas três diferentes entidades, a saber: a corporação de serviços de transporte público (*Public Transportation Service Corporation*), a empresa de telecomunicações (*Telecommunication Services of Trinidad and Tobago*) e a empresa de tecnologia da informação e comunicação (*National Information and Communications Technology Company*), de modo a transformar três ônibus em unidades de serviços móveis. Esses ônibus visitam comunidades afastadas para atender às necessidades da população em datas programadas, ou então os cidadãos podem requisitar sua visita. A plataforma tecnológica incorporada aos ônibus permite também a emissão de recibos, para que os cidadãos possam acompanhar o andamento de suas solicitações. Dessa forma, o *ttconnect express* permitiu reduzir o tempo de deslocamento e o custo para obter do governo informações e serviços.

Os fatores de sucesso da iniciativa têm elementos comuns com outras iniciativas anteriores, como a liderança política para promover o projeto e a cooperação entre os órgãos envolvidos. De fato, no caso do *ttconnect express* tem sido importante isolar a implementação do projeto da incerteza ou da conjuntura política, a fim de se centrar na prestação de serviços estatais com uma nova plataforma tecnológica e reunir os diferentes serviços públicos em um único ponto de acesso.



Fonte: *Ttconnect*.

Observação: A descrição desse caso baseou-se no estudo realizado por Atiba Phillips.

Gerenciamento cotidiano para garantir a sustentabilidade das reformas

A partir da última década, vários estudiosos das teorias de administração têm destacado a importância de uma teoria específica para a análise da gestão de serviços, que deve levar em conta o caráter intangível dos seus benefícios, e como a experiência do consumidor em sua interação com o prestador de serviços condiciona o resultado final (Gronroos, 2000; Normann, 2002). Na mesma ordem de ideias, Stephen Osborne destaca um conceito equivocado nos marcos teóricos adotados nas últimas décadas para a reforma da gestão pública, com base em sua experiência na indústria manufatureira privada e não em teorias de gestão de serviços (Osborne, 2009). O autor defende uma nova abordagem para a gestão dos serviços públicos, que vai além do conceito de “processos administrativos ou gestão intraorganizacional”, focalizando “a governança de relações interorganizacionais e a eficácia dos sistemas de entrega de serviços públicos”.

Independentemente do marco analítico adotado, as **carências gerenciais** do setor público na América Latina e no Caribe têm sido amplamente estudadas e diagnosticadas. Embora essas fragilidades sejam percebidas em quase toda a extensão da ação governamental, sua incidência é heterogênea, e as áreas responsáveis pela interação direta com os cidadãos sofrem seus efeitos de forma particular. O grau de profissionalização e as capacidades gerenciais muitas vezes são maiores nas áreas do governo encarregadas de funções consideradas essenciais e críticas para o funcionamento do Estado, tais como política fiscal e monetária, arrecadação, controle e diplomacia. Enquanto isso, o atendimento ao cidadão geralmente ocorre em ambientes burocráticos, caracterizados pela baixa especialização dos recursos humanos, por déficits de liderança, organização e visão estratégica e pela ausência de políticas públicas claras e instrumentos gerenciais modernos.

Para enfrentar esse desafio, países avançados como a Austrália e o Canadá têm investido no fortalecimento da institucionalidade do processo de prestação de serviços públicos. Para tanto, promoveram uma clara separação institucional entre os processos de formulação de políticas setoriais e a gestão da oferta dos serviços prestados com base nessas políticas, o que lhes tem permitido estabelecer e dar relevância a políticas de atendimento ao cidadão. Essa solução tem favorecido a especialização dos recursos humanos, tecnológicos, logísticos e gerenciais que sustentam os processos de entrega de serviços de forma transversal no governo. De fato, a experiência australiana com o *Centrelink* inspirou a criação, em 2007, da *Service Canada*, instituição especializada na prestação de um vasto conjunto de serviços em diferentes canais de entrega.

A disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos não garante o sucesso de projetos de mudança. No entanto, a experiência internacional mostra como iniciativas voltadas para a integração e a simplificação de serviços aumentam suas probabilidades de sucesso, quando sua concepção e implementação ocorrem de forma coordenada, no âmbito de um modelo de gestão governamental mais amplo.

Quadro 3.6. O caso Minas Fácil, Brasil

O programa Minas Fácil foi criado em 2005 como uma iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais para facilitar o processo de abertura de empresas, simplificando procedimentos e reduzindo prazos, a fim de estimular um ambiente favorável para investimentos e negócios. A principal motivação para o lançamento desse projeto foi a existência, até então, de um sistema pesado e complexo para a abertura de empresas, que obrigava os empresários a arcar com os custos mais elevados da ineficiência do sistema.

A proposta do estado de Minas Gerais inspirou outras iniciativas semelhantes em outros estados, graças ao seu caráter inovador nas relações entre a administração pública e os cidadãos e o setor empresarial. De fato, inicialmente a inovação veio pela abertura de um canal de diálogo com empresários potenciais, por meio de um sítio na internet, para identificar as principais demandas referentes à melhoria do ambiente de negócios. Posteriormente a iniciativa permitiu consolidar um balcão único que integra todas as entidades governamentais envolvidas no processo de abertura de empresas. Sob a liderança da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, o programa foi enquadrado em um modelo de gestão estratégica amplo e baseado em resultados.

Outro elemento inovador foi o desenvolvimento de uma estratégia baseada em sinergias entre atores públicos e privados. Nesse sentido, a partir de uma coordenação interinstitucional eficaz, do uso intensivo de TIC, bem como da colaboração dos três níveis de governo e do empresariado, o projeto permitiu a reduzir de 45 para apenas oito dias, em média, o processo de abertura de uma empresa. Além disso, em 2014 foram abertas mais de 34.557 empresas no âmbito do programa Minas Fácil, o que representa 68,14 % do total de empresas abertas até aquela data no estado de Minas Gerais.

Observação: A descrição desse caso baseou-se nos estudos realizados por Caio Marini. O estudo completo desse caso está disponível na primeira edição da Série Inovação na Prestação de Serviços, do BID (<https://publications.iadb.org/handle/11319/7357>).

Planejamento, liderança, coordenação interinstitucional, alinhamento estratégico de incentivos e recursos, bem como o uso de instrumentos de monitoramento e avaliação de desempenho são componentes relevantes em modelos de gestão pública consolidados. Portanto, a consecução de avanços sustentáveis na gestão de serviços transacionais se beneficia substancialmente da presença desses elementos.

Quadro 3.7. O serviço 311 da Cidade de Nova York

O sistema de *call center* (centro de chamadas telefônicas) 311 da Cidade de Nova York é um inovador e bem sucedido modelo de atendimento ao cliente, na medida em que estabeleceu um canal único de comunicação entre cidadãos e o governo local para cuidar de todos os tipos de serviço público da cidade. Assim, por exemplo, quando os operadores do *call center* registram uma solicitação ou uma reclamação no sistema, uma ordem de serviço é gerada automaticamente para o órgão responsável. Dessa forma, quando há necessidade de um serviço público ou uma melhoria nele, os cidadãos de Nova York não têm que pensar qual é o órgão ou a divisão responsável, já que basta ligar para 311 e o sistema gerará a solicitação correspondente. Esse é um bom exemplo de simplificação na prestação de serviços, pois a solicitação não somente pode ser feita por telefone, mas também por mensagens de texto, e-mail e redes sociais. Além disso, os cidadãos podem acompanhar *on-line* o andamento da sua solicitação.

O atual *call center* 311 foi criado pelo prefeito Michael Bloomberg com a integração de 45 *call centers* operados por diferentes órgãos e agências governamentais. O próprio prefeito se encarregou de monitorar o progresso na implementação do sistema, que teve alta prioridade entre os objetivos do seu governo. Bloomberg também deu o apoio necessário para organizar a cooperação entre as diferentes agências e assegurou os recursos financeiros e humanos necessários para a implementação eficaz do sistema.

A vinculação do 311 a acordos de qualidade (*Service-Level Agreements*) com os diferentes órgãos prestadores de serviços fortaleceu e associou a marca 311 a um marco geral de gestão dos serviços da cidade. Além disso, a colaboração interinstitucional permitiu que a troca de informações fosse bem organizada, o que era importante para a prestação de serviços oportunos e adequados. Da mesma forma, as bases de dados de apoio ao 311 começaram a ser usadas cada vez mais para o planejamento de intervenções de caráter preventivo, o que permite reduzir custos e evitar danos a patrimônios públicos e privados.

Finalmente, esforços contínuos foram envidados para melhorar o sistema por meio de avaliações de satisfação do cliente, que incluem verificações das chamadas e reuniões regulares com usuários ativos. Atualmente, o *call center* 311 funciona 24 horas por dia, em 180 idiomas diferentes, tornando o sistema acessível a todos os moradores de Nova York.

Observação: A descrição desse caso baseou-se nos estudos realizados por Jane Wiseman. O estudo completo desse caso está disponível na primeira edição da série Inovação na Prestação de Serviços, do BID (<https://publications.iadb.org/handle/11319/6765>).

A mobilização de capital político e apoio popular para promover a mudança também pode ser facilitada por marcos legais que estabeleçam prazos precisos, definam requisitos básicos e atribuam os recursos necessários. Um exemplo disso é a Lei de Procedimentos Administrativos promulgada em 2003, no Chile, que redefiniu a relação do Estado com os cidadãos, com efeitos importantes na redução de custos de transação a ela associados. Outro exemplo é a Lei 11/2007 sobre o Acesso Eletrônico dos Cidadãos aos Serviços Públicos, cuja aprovação marcou o impulso definitivo ao governo eletrônico na Espanha.

Quadro 3.8. Os serviços *on-line* como direito do cidadão, Espanha

Na Espanha, a Lei de Acesso Eletrônico dos Cidadãos aos Serviços Públicos, aprovada em novembro de 2007, estabeleceu um novo marco de relação entre a administração pública espanhola e os cidadãos e as empresas na seara digital. O objetivo dessa lei era buscar a implementação do governo eletrônico de forma transversal e assegurar a igualdade de acesso a esses serviços.

A característica mais importante da lei foi reconhecer como um direito dos cidadãos a possibilidade de se relacionar com as administrações públicas por meios eletrônicos, o que supunha, como contrapartida, a obrigação dessas instituições de garantir esses serviços. Outra característica foi estabelecer um limite de tempo ou prazos rígidos para o seu cumprimento, levando o governo a criar uma série de instrumentos de monitoramento e controle de recursos econômicos, técnicos e humanos para a sua implementação eficaz.

No que diz respeito à disponibilidade de serviços eletrônicos, a lei tem mostrado resultados desiguais entre a Administração Geral do Estado (AGE) e as diferentes comunidades autônomas da Espanha, mas em termos de seu uso e satisfação dos cidadãos, há resultados positivos. Por exemplo, o volume de processamento eletrônico da AGE não parou de aumentar desde a promulgação da lei, e em 2015 chegou a abranger 99 % da tramitação de procedimentos para os quais a opção eletrônica está disponível. Da mesma forma, a porcentagem de cidadãos satisfeitos ou muito satisfeitos com os serviços eletrônicos chegou a 75 % em 2015.

Finalmente, cabe destacar que o apoio político e a disponibilização de recursos humanos qualificados foram fatores determinantes para a obtenção de uma mudança significativa na administração pública e na forma de relacionamento com os cidadãos e o empresariado.

Observação: A descrição desse caso baseou-se nos estudos realizados por Rafael Rivera, Elisa de la Nuez e Carlota Tarín. O estudo completo desse caso está disponível na segunda edição da série Inovação na Prestação de Serviços, do BID (<https://publications.iadb.org/handle/11319/6912>).

Construindo um modelo de intervenção rumo à transformação centrada no cidadão

A análise dos casos selecionados apoiou a identificação dos três vetores indutores da mudança a ser considerados na reforma dos serviços públicos transacionais: **integração, simplificação e gerenciamento**. Da mesma forma, as análises permitiram perceber e compreender melhor a dinâmica e o equilíbrio necessários entre a promoção da inovação, como um elemento-chave da mudança, e o fortalecimento da institucionalidade no processo de modernização do Estado.

Não se devem subestimar as dificuldades para obter uma boa coordenação das iniciativas de integração e simplificação no âmbito de um marco gerencial que assegure tanto a gestão adequada da mudança como a sustentabilidade e a atualização permanente das reformas. No entanto, há exemplos de casos de sucesso no nível internacional, que sugere a validade da busca de um modelo de intervenção que contemple, total ou parcialmente, essas características. Para tanto, são necessários **liderança e alinhamento com uma visão estratégica comum** que coloque as necessidades e expectativas do cidadão como referência da ação governamental. Somente a partir de decisões institucionais que abranjam as várias áreas de governo envolvidas é possível alinhar as ações de gestão de TIC, a adequação de marcos regulatórios, a capacitação de pessoas e a adoção dos instrumentos e práticas gerenciais necessários para realizar, de forma consistente e complementar, as intervenções promovidas pelos três vetores mencionados.

Um exemplo que corrobora a validade da colocação acima é a experiência da *Service Canada*, provavelmente uma das expressões mais completas da aplicação de um modelo de gestão de prestação de serviços construído com uma visão centrada no cidadão, nas suas várias dimensões.

Quadro 3.9. Service Canada

Inspirado na experiência australiana do *Centrelink* (um centro único para a prestação de serviços sociais), a *Service Canada* foi oficialmente lançada em fevereiro de 2005, como um programa que procurou transformar a maneira como o governo serve os seus cidadãos por meio da prestação de serviços governamentais centrados no cidadão e da implementação do governo eletrônico em todas as esferas de governo.

Especificamente, a *Service Canada* desenvolveu o conceito de *one-stop-shop* em três dimensões. Em uma primeira dimensão, o programa criou um balcão único para vários fins, com base nas necessidades dos cidadãos, que incluiu a implantação de centros de atendimento ao usuário, serviços telefônicos e sítios na internet. Em uma segunda dimensão, passou-se de um modelo integrado por programas individualizados e de compartimentos estanques, para um modelo totalmente integrado. Em uma terceira dimensão, o programa implementou uma plataforma que buscou a parceria e o trabalho colaborativo entre os três níveis de governo (central, provincial e municipal) e o setor privado.

Um dos fatores do sucesso da implementação do programa foi o desenvolvimento de um modelo de gestão hierárquico e centralizado, em que uma instituição do governo com forte apoio político – nesse caso a *Service Canada* – garantia a integridade do sistema e a sustentabilidade das reformas. Assim, o modelo de gestão permitiu uma boa coordenação interinstitucional e a implementação eficaz das iniciativas de integração e simplificação.

Além disso, com a ideia de colocar o cidadão no centro da prestação de serviços, a *Service Canada* certificou-se de dispor de recursos humanos competentes e treinados nos centros de atendimento ao usuário, especialmente para os canadenses, como os aposentados, que ainda preferiam os serviços presenciais. Na verdade, a *Service Canada*, apesar de oferecer uma maior quantidade de serviços digitais, ampliou os centros de atendimento ao cliente, a fim de garantir a satisfação de todos os cidadãos.

Dois anos após a sua criação, a *Service Canada* já oferecia cerca de 50 programas e serviços, por meio dos quais eram atendidos mais de 32 milhões de canadenses. Além disso, por meio do programa são atendidas cerca de 80 % de todas as ligações telefônicas para o governo canadense, e hoje 93 % dos canadenses têm acesso a serviços do governo num raio de 50 km de distância de sua residência.

Tanto nos casos estudados como na *Service Canada*, a abordagem de inovação ocorre de forma estreitamente vinculada à institucionalidade dos órgãos responsáveis, o que facilita a adoção em larga escala das soluções e a sustentabilidade do processo de transformação. A inovação abrange amplos setores das instituições envolvidas e se enquadra nos processos de cada instituição. Cabe notar que, nesses casos, a inovação não foi gerada de fora para dentro – como, por exemplo, por uma unidade externa ou um laboratório –, mas resultou de processos endógenos das instituições. Isso significa que a inovação foi incorporada aos processos decisórios e de produção, e isso contribuiu para a sua sustentabilidade.

Essa constatação não diminui em nada a validade e a relevância das contribuições feitas nos últimos anos por laboratórios ou outras unidades especializadas em inovação, que atuam como um facilitador externo aos governos em vários países. Essas unidades têm desempenhado um papel fundamental no apoio aos processos de inovação no setor público, especialmente no campo cognitivo e metodológico do experimentalismo participativo e na sensibilização de autoridades, servidores e cidadãos sobre o tema.

A lição a ser extraída é que as características que condicionam o funcionamento das instituições públicas exigem a busca constante de um equilíbrio entre a preservação e o fortalecimento da institucionalidade e a promoção da inovação no setor público. Os casos documentados alcançaram esse equilíbrio, sempre com uma abordagem centrada no cidadão e aplicada aos serviços públicos. Na experiência internacional, outro exemplo da obtenção desse equilíbrio e seu potencial reformador é o caso do *Government Digital Service* (GDS) do Reino Unido e a agenda de transformação impulsionada por esse órgão.

Quadro 3.10. Serviço Digital do Governo

O Serviço Digital do Governo (Government Digital Service – GDS) é um projeto lançado em 2011 com o objetivo de transformar a prestação de serviços públicos digitais no Reino Unido. Especificamente, o GDS se destina a orientar e implementar a entrega de serviços digitais no governo e prestar assessoria e apoio técnico a todas as entidades públicas do aparelho do Estado.

O GDS surgiu do uso generalizado recente de TIC pelos cidadãos (mais de 82 % da população do Reino Unido tem acesso a uma conexão de Internet) e do atraso do governo na prestação de serviços transacionais de qualidade, a um custo eficiente. Assim, de acordo com a estratégia de que tudo seja digital por princípio (digital by default) até 2016, por meio do sítio Gov.uk o GDS oferece mais de 800 serviços públicos operados no âmbito de 87 entidades governamentais, além de ser usado por mais de 62 milhões de cidadãos do Reino Unido, de modo que ele também contribuiu para uma ampla inclusão digital.

Uma das características mais marcantes da implementação do GDS é a forma como ele exerceu o seu papel no marco de uma abordagem de inovação estruturada nas mesmas instituições governamentais responsáveis pelos serviços. De fato, a partir de um plano de reforma do serviço civil que procurou melhorar a eficiência e a eficácia das operações do governo, algumas entidades associadas ao GDS criaram, implementaram e operaram ações centralizadas que colocam o cidadão no centro e estabeleceram uma cultura de serviço com o uso intensivo de soluções digitais. Para esse fim, foi preciso assegurar que todas as entidades governamentais dispusessem dos níveis adequados de infraestrutura digital e recursos humanos especializados em TIC em suas organizações.

Esse processo de transformação não apenas ajudou a romper com a forma tradicional de prestação de serviços, mas também contribuiu para o fortalecimento institucional e a implementação de reformas, permitindo, assim, o desenvolvimento de capacidades das entidades governamentais responsáveis por esses serviços.

Fonte: <https://www.gov.uk/transformation>.

Em quase todos os casos mencionados, os responsáveis pelas iniciativas assumiram riscos inerentes aos processos de mudança, demonstrando que ainda é possível gerar ambientes institucionais em que o risco não apenas seja evitado, mas também assumido e administrado, e em que tanto a inovação disruptiva como a melhoria incremental sejam reconhecidas e valorizadas.

Nos capítulos seguintes, três especialistas internacionais examinam separadamente e desenvolvem, em profundidade, cada um dos vetores indutores de mudança aqui salientados. As análises não se limitam aos casos destacados neste capítulo, uma vez que os autores recorrem à sua experiência profissional para sistematizar lições extraídas da experiência internacional nessas áreas de atuação. Também são apresentadas recomen-

dações aos formuladores de políticas e aos responsáveis por serviços transacionais no que se refere ao desenho e à gestão de projetos voltados para a modernização de serviços centrados no cidadão.

Referências bibliográficas

- Agesic (Agência de Governo Eletrônico e Sociedade da Informação). s/f. *Observatorio 100% Trámites en Línea*. Montevideo: Agesic. Disponível em <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/5078/26/agesic/tramites-en-linea:-desafio-2016-2020.html>.
- Banco Mundial. 2014. *Relatório de Indicadores Globais de Governança 2014*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2016. *Doing Business Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Charosky, H., M. I. Vásquez e N. Dassen. 2014. *La queja como energía positiva. La experiencia del concurso "El peor trámite de mi vida" na Bolivia*. Washington, D.C.: BID.
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributárias). 2015. *Relatório de atividades realizadas janeiro-dezembro 2015*. Cidade do Panamá: Panamá. Disponível em https://ciat.org-public.sharepoint.com/SiteAssets/GestionInstitucional/ActividadesRealizadas/2015_informe_Actividades.pdf.
- Galperin, H. 2016. *How to Connect the Other Half: Evidence and Policy Insights from Household Surveys in Latin America*. Paper Series No. 34. Waterloo, Canadá: Center for International Governance Innovation (CIGI).
- Gronroos, C. 2000. "Service Management and Marketing: Customer Management in Service Competition." Chichester, Reino Unido: John Wiley & Sons.
- Grupo Critería. 2015. *Levantamiento y análisis de información de costos administrativos de contribuyentes*. Quito: Serviço de Receitas Internas do Equador.
- Mendoza, G., E. Marconi y G. Medeiros. 2016. "Medición de cargas administrativas en Bolivia". Washington, D.C.: BID.
- Normann, R. 2002. *Services Management: Strategy and Leadership in Service Business*. Chichester, Reino Unido: John Wiley & Sons.
- Osborne, S. 2009. "Delivering Public Services: Are We Asking the Right Questions?" *Public Money & Management*, Vol. 29, Nº 18.
- Pollitt, C. e G. Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (Terceira edição, 352 pp.) Oxford: Oxford University Press.

Páginas na Internet:

www.ine.gub.uy

www.agesic.gub.uy

www.gov.uk/transformation

Anexo 3.1. Estratégias para melhorar a prestação de serviços



INTEGRAR

Como forma de promover a superação dos vários níveis de fragmentação institucional e da informação.

SIMPLIFICAR

Estratégia destinada a reduzir os custos de transação de procedimentos, o que abrange marcos jurídicos, procedimentos e acesso.

GERENCIAR

Administração dos insumos-chave e da qualidade da gestão de serviços.

DIMENSÕES A CONSIDERAR



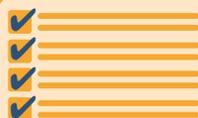
Governança e gestão estratégica



Tecnologia



Regulação



Gestão operacional



Participação cidadã



Gestão de identificação

4 Integrar para servir melhor

O desafio de obter uma visão única do cidadão

Jane Wiseman

Introdução

Este capítulo contém recomendações que os responsáveis pelas políticas e os servidores públicos deveriam considerar ao embarcar em uma iniciativa para organizar sistemas em torno das necessidades das pessoas, com o objetivo de obter “uma visão única do cidadão”. O que é uma visão única do cidadão? Em poucas palavras, ela implica coletar e armazenar todos os dados sobre um cidadão, de forma a acessá-los para obter uma perspectiva melhor e analisá-los. A característica mais importante de um projeto de visão única do cidadão é a troca de dados além dos limites dos órgãos de governo. Por exemplo, um *call center* para os cidadãos em uma determinada cidade coletará e compartilhará informações sobre os serviços prestados por quase todos os órgãos em sua cidade. No caso da maioria dos órgãos do governo, o cidadão ao qual servem é um indivíduo que recebe algum serviço ou benefício direto. Em alguns órgãos, esse cidadão é uma empresa que necessita de serviços, licenças ou registros de algum tipo. Quer se trate de um indivíduo ou de uma empresa, o projeto de visão única do cidadão tem o mesmo objetivo: integrar as informações para melhorar a prestação de serviços.

As conquistas obtidas em termos de uma visão única do cidadão em áreas específicas são notáveis. Normalmente, o sucesso está relacionado com uma finalidade específica ou um segmento de cliente definido, muitas vezes com um único órgão ou com vários órgãos do governo. Alguns dos exemplos mais conhecidos são: centralização dos *call centers* para os cidadãos (311); coordenação dos serviços em várias instituições de serviços humanos (por exemplo, assistência social, cuidados infantis, atenção à saúde e força de trabalho) para o mesmo cidadão; e uso de portais de registro de empresas que criam uma única visão das mesmas. Esses casos mostram que é possível obter uma visão única do cidadão em pelo menos uma parte do governo ou em um tipo específico de procedimento ou serviço ao cidadão. Em contrapartida, uma visão única do cidadão em todo o governo não apenas seria extremamente complicada, mas também representaria um nível de integração e acesso à informação, pelo governo, que o público poderia considerar preocupante. Este capítulo aborda a questão da visão única do cidadão em determinados setores de serviços, tais como serviços humanos, registros de informações, emissão de licenças comerciais, inspeções ou *call centers*.

As inúmeras vantagens de se ter uma visão única do cidadão vão do aumento da eficiência dos procedimentos e redução dos custos de processamento à maximização da satisfação do cliente e diminuição da fraude nos programas de benefícios. No governo, os projetos de visão única do cidadão contribuem para melhorar os padrões tanto operacionais como de atendimento ao cliente, além de permitirem ao governo aproveitar os instrumentos de tecnologia comuns no setor privado e as inovações no serviço, tais como comércio móvel, análise avançada de dados e personalização.

As ideias compartilhadas aqui refletem o estudo de vários tipos de projetos de tecnologia da informação (TI) dos governos, com destaque para aqueles relacionados com a complexidade da integração de dados além das fronteiras das organizações. A Tabela 4.1 apresenta exemplos ilustrativos de projetos de visão única do cidadão em todo o mundo, considerando os diferentes objetivos de integração e os recursos tecnológicos e institucionais necessários em cada etapa.

Tabela 4.1. Projetos de visão única do cidadão no mundo

Fase	Acesso	Intercâmbio	Transação	Gestão
Atividade	Ponto de Acesso Centralizado no Cidadão	Ponto de Notificação Único Centralizado no Cidadão	Ponto de Processamento Único Centralizado no Cidadão	Transferência de Dados Centralizada no Cidadão “Monitoramento do Cliente”
Exemplo	<p>Registro único para o governo eletrônico em Singapura. Singapura criou um registro único para os usuários de todos os serviços do governo eletrônico. Com o registro único, os cidadãos podem usar o mesmo nome de usuário e senha para acessar uma vasta gama de serviços públicos, que incluem a declaração de renda ao registro de veículos e renovação de passaportes.</p>	<p>Governo do Reino Unido, Tell Us Once. Ao usar o <i>Tell Us Once</i> (Informe Uma Única Vez), um cidadão do Reino Unido pode registrar um nascimento ou um óbito uma única vez no governo central. Essa notificação única ativará todas as notificações pertinentes e necessárias (por exemplo, para os órgãos de previdência e carteiras de habilitação).</p>	<p>Balcão único de registro do estado de Utah. Esse portal de fácil acesso para o usuário cria um ponto único de entrada para o registro de uma empresa no estado de Utah. Trata-se de um procedimento transparente para o cidadão, que inclui a Comissão Tributária do Estado de Utah, o Departamento de Comércio de Utah e os serviços do Departamento de Trabalho de Utah. Todos os registros são administrados com transparência, e cada órgão recebe as informações adequadas.</p>	<p>Sistema de relatórios eletrônicos para o atendimento de pacientes em Nova York (New York City Electronic Patient Care Reporting ou ePCR). Quando um paciente entra em uma ambulância na Cidade de Nova York, inicia uma viagem fluida e integrada até sua recuperação no Hospital. Isso porque seus dados médicos são gerenciados ao longo do caminho. Os dados coletados no local da ocorrência (monitoramento cardíaco e sinais vitais) são compartilhados com os hospitais de toda a cidade por meio da rede sem fio.</p>

Fase	Acesso	Intercâmbio	Transação	Gestão
Exemplo	O registro único simplifica a experiência dos cidadãos no que se refere a memorizar nomes de usuário e senhas para todos os serviços do governo que requerem uma conexão segura. A plataforma compartilhada em 57 órgãos públicos exigiu uma colaboração considerável.	O governo central criou o serviço e permitiu que as localidades o adotassem, o que ocorreu em 96 localidades. O programa agiliza a interação do cidadão com o governo. Antes do <i>Tell Us Once</i> , um cidadão chegava a entrar em contato com até 44 instituições do governo para notificar um óbito. Atualmente há apenas uma instituição.	Há transparência para o usuário em cada etapa do processo de registro e uma confirmação ao término do processo. Para as empresas com exigências de registro local, há <i>links</i> com as cidades para fornecer formulários que podem ser baixados e informações de contato para acompanhamento nas cidades.	Os médicos podem monitorar os dados e orientar os paramédicos, mesmo antes de o paciente chegar ao hospital. Os relatórios eletrônicos obtêm dados potencialmente vitais antes de as ambulâncias chegarem com os pacientes. As fontes dos dados integrados nesse sistema incluem consultas eletrônicas, desfibriladores externos automatizados, monitores cardíacos ALS (de suporte vital avançado) e telemetria computadorizada.
Principais benefícios	<ul style="list-style-type: none"> Simplifica o registro para os usuários de serviços públicos. Agiliza a gestão da identidade para o governo. 	<ul style="list-style-type: none"> Simplifica a notificação de fatos para o cidadão. Reduz erros por meio da padronização. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumenta a velocidade do processo de transação e reduz erros. Aumenta a satisfação do cidadão e o cumprimento de exigências. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumenta a velocidade de notificação de dados críticos e reduz erros. Procedimentos com melhores informações produzem melhores resultados; nesse caso, uma melhora da saúde.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma única de registro incorporada ao portal de interface com o cidadão. Serviços para conexão com os sistemas de operações. Liderança e vontade para padronizar o acesso. 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma de notificação eletrônica. Portal para os procedimentos dos cidadãos. Serviços para conectar sistemas operacionais de <i>back-end</i> para o consumo de dados sobre notificações. Liderança para padronizar os insumos entre os órgãos. 	<ul style="list-style-type: none"> CRM ou outra plataforma para a gestão e o processamento de casos. Portal para os procedimentos dos cidadãos. Serviços para conectar sistemas operacionais de <i>back-end</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> Infraestrutura de Wi-fi em toda a cidade. Cooperação entre o governo e o setor sem fins lucrativos. Liderança sólida para ultrapassar fronteiras.

Há duas abordagens gerais da consolidação de dados de um único cidadão. A primeira consiste em criar um sistema de gestão de casos para centralizar os dados de um fluxo de trabalho específico, tais como um programa de benefícios, um processo de inspeção ou um centro de informação ao cidadão. O governo pode criar um instrumento de gestão de casos a partir do zero, ou pode adquirir um produto disponível comercialmente, como o *software* de Gestão de Relacionamento com o Cliente (*Customer Relationship Management* ou CRM). O mercado de CRM evoluiu muito na última década. Enquanto os primeiros a adotar o CRM no governo (como o Chicago 311) tiveram que construir seus sistemas do zero devido à falta de alternativas no mercado, atualmente proliferam as opções de CRM. Há grandes empresas de renome internacional que oferecem produtos sólidos (e às vezes caros), empresas médias e outras de menor porte, em geral regionais ou nichos de mercado, que oferecem uma variedade de produtos de CRM para governos. Independentemente do porte da empresa e do tipo de produto, a iniciativa recente rumo a um comércio móvel tem obrigado as empresas a inovar e a desenvolver produtos ágeis disponíveis na nuvem e acessíveis por intermédio de inúmeros canais ([BID: Innovations in Public Service Delivery: Issue No. 5: Improving Service Delivery through Information Integration: Building a Single View of the Citizen](#)).

A segunda abordagem para criar uma visão única do cidadão consiste em estabelecer uma rede de conexões entre os vários conjuntos de dados diferentes que contêm informações sobre as operações e os procedimentos realizados por um único cidadão. Normalmente, isso envolve a criação de um centro de dados e a implantação de instrumentos de análise nos vários centros de dados operacionais. Esse método geralmente requer uma dose mais elevada de análise de desenho inicial do que a compra de um produto de CRM, mas também pode permitir flexibilidade no longo prazo, na medida em que as necessidades e as prioridades das políticas mudarem. Para mais informações sobre como o governo pode criar com sucesso uma rede de conexão entre sistemas diferentes, ver os debates do condado de Allegheny e do condado de Alameda no documento temático de referência.

Cada uma dessas abordagens tem suas vantagens e dificuldades, que estão bem documentadas em outras fontes. No restante deste capítulo são descritas as recomendações para os responsáveis pelas políticas e servidores públicos no que se refere ao desenho e à implementação de projetos para a obtenção de uma visão única do cidadão.

Recomendações gerais

Há três princípios fundamentais para o sucesso de qualquer projeto, e em particular nos projetos de tecnologia do governo, como mostra o gráfico 4.1.

Gráfico 4.1. Fatores-chave para a implementação bem-sucedida de programas



O sucesso começa com a liderança, que está no topo do triângulo. Sem a liderança de um patrocinador comprometido e capaz, muitas vezes um projeto não consegue decolar ou pode descarrilar no meio do caminho. Gestores de projeto e líderes de equipe experientes devem estar presentes e ser capazes de adotar um estilo de liderança adaptativa na medida em que os problemas surgirem, a fim de responder com flexibilidade às situações emergentes e manter o ímpeto.

Na base do triângulo estão a estrutura e a entrega. Uma estrutura de apoio para um projeto bem-sucedido inclui pessoas e habilidades apropriadas, a partir da perspectiva do governo e dos prestadores de serviços. Ter a estrutura adequada significa ter membros da equipe com as habilidades e motivações necessárias e papéis claramente definidos. O sucesso da prestação de serviços é resultado de uma execução que segue um plano e envolve a capacidade de medir esse sucesso. É fundamental que se tenha um plano de implementação de projetos sólido, além de instrumentos e recursos adequados para executar o projeto. Por último, as métricas de sucesso permitem avaliar permanentemente o progresso do projeto. No centro do triângulo está a comunicação, que é o elo entre os três elementos e que lhes permite apoiar uns aos outros.

O restante deste capítulo apresenta um resumo cronológico das recomendações como apoio para alcançar esse marco de sucesso, da etapa conceitual do projeto até o seu lançamento.

Antes de começar

Antes de contratar um gestor de projeto ou de obter financiamento para um projeto de visão única do cidadão, é preciso ter em mente vários fatores que podem fazer a diferença no grau de sucesso do projeto.

- **A liderança de altos executivos especializados é importante.** A implementação de qualquer novo sistema de informação voltado para o cidadão é uma iniciativa complexa, que envolve tanto a tecnologia como as pessoas de uma variedade de órgãos de todo o governo. O projeto deve ser liderado por um gestor de projetos experiente. Ele ou ela deve ser capaz de tomar decisões difíceis e solicitar prestação de contas a terceiros. Além disso, deve ter o apoio do principal executivo, que é um patrocinador do projeto. O forte apoio que o prefeito Michael Bloomberg de Nova York deu ao projeto NYC311 fez uma diferença fundamental em pontos críticos da sua implementação. Sua insistência para que o projeto fosse executado corretamente contribuiu para garantir a adesão de órgãos que haviam se mostrado reticentes.
- **Devem ser estabelecidos objetivos claros.** Sem objetivos claros, um projeto pode fracassar. No entanto, objetivos claros não são a regra em projetos tecnológicos. Segundo pesquisa da Gartner, mais de 60% das empresas que adotaram um sistema de CRM não tinham objetivos mutuamente acordados antes de iniciar o projeto. Para aumentar as chances de sucesso do projeto, objetivos claros devem ser estabelecidos e em seguida documentados e compartilhados. Certifique-se de que todas as partes interessadas no projeto entendem seus objetivos. Isso inclui todos os órgãos que participam do projeto.
- **É preciso constituir um Comitê Diretor Executivo.** É preciso convidar os líderes de alto escalão cujo conselho seja respeitado e aqueles que possam representar os principais órgãos interessados, para participar do Comitê Diretor Executivo. Esse grupo reunir-se-á periodicamente (trimestral ou semestralmente, conforme a complexidade e a duração do projeto), para desempenhar a função que uma diretoria exerce em uma empresa. Os membros do comitê devem ser informados do progresso do projeto, sempre mediante o mesmo formato de relatório, com o objetivo de manter a coerência. Cada relatório envolve um inventário de todas as realizações, de modo a comemorá-las e analisar o grau em que o progresso deixa de atender as expectativas. As reuniões não devem ser uma instância de ratificação das realizações, uma vez que isso é uma perda de tempo, mas sim aproveitadas para apresentar ao comitê diretor os problemas que requerem solução e pedir sua colaboração. Por não fazerem parte das ope-

rações diárias do projeto, os membros do comitê oferecem uma nova perspectiva. É preciso aproveitar seus conhecimentos especializados e pedir-lhes que ajudem a encontrar soluções para os problemas enfrentados.

- **É preciso prever tanto a existência de dificuldades em projetos interagências como o tempo necessário para obter adesões.** Qualquer projeto que envolva vários órgãos será complicado. Não se deve subestimar o desafio de obter a colaboração de órgãos diferentes em um projeto que não seja de sua própria iniciativa e no qual talvez não vislumbrem resultados concretos no curto prazo. A troca de dados entre órgãos do governo às vezes pode ser dificultada por incompatibilidades de agenda. Esse não é um desafio apenas tecnológico, mas também organizacional, especialmente quando é preciso padronizar processos de acesso e processamento de dados (*back-end*) para desenvolver um fluxo de trabalho comum relacionado com os cidadãos. Ao desenvolver um portal único para todos os registros de negócios – o Centro de Negócios (*Business Hub*) –, a cidade de Boston concluiu que essa etapa demandava tempo, mas era valiosa. Uma triagem dos mapas de processos em todos os órgãos que participam do registro de empresas eliminou a duplicação de procedimentos. Essa triagem exigiu várias reuniões entre os órgãos. A mudança organizacional pode parecer ameaçadora para alguns, e por isso é importante dedicar um tempo extra ao trabalho com o pessoal que se mostra relutante.
- **É preciso encontrar o equilíbrio certo entre os recursos do governo e do prestador de serviços.** Os recursos de implementação incluem tanto o pessoal do órgão como prestadores de serviços externos. Um fator crucial de custo no projeto é até que ponto o pessoal interno do órgão do governo pode fazer o trabalho de gestão do projeto, integração de sistemas e gestão de mudanças. As poucas implementações de integração de informações realizadas a custos baixos envolveram pouca ou nenhuma dependência de agentes externos. O valor de usar prestadores de serviços externos reside no fato de que, por não serem empregados permanentes, seu custo desaparece quando o projeto acaba, e podem ter vastos conhecimentos especializados na área relevante. Em geral, a desvantagem é que eles implicam um custo maior do que o do pessoal interno. Encontrar o equilíbrio certo no dilema custos- conhecimentos especializados é um passo fundamental. Nessa decisão é importante ser realista quanto aos recursos disponíveis no governo e ao grau em que suas habilidades e sua expertise são adequadas para atender às necessidades do projeto.
- **É preciso incluir os participantes-chave no processo de planejamento e definição de objetivos.** Os participantes externos podem facilmente levar um projeto ao fracasso se forem suficientemente influentes e não estiverem alinhados com seus objetivos. Lidar posteriormente com a oposição, muitas vezes requer mais esforço do que seria necessário para convencer as partes interessadas logo no início do projeto. Antes de começar, é preciso formar uma equipe que seja representativa dos principais grupos de interesse e em seguida definir, em

conjunto, os objetivos específicos e mensuráveis da iniciativa. É preciso incluir representantes de diferentes níveis da organização, certificando-se de que os servidores que trabalham no atendimento ao público se sintam empoderados para oferecer abertamente suas contribuições.

Recomendações para o planejamento do projeto

É possível que a fase de planejamento seja a mais importante do projeto, uma vez que nela são estabelecidas as bases sobre as quais o projeto crescerá. Não se deve ter pressa nesse trabalho, e as recomendações a seguir devem ser levadas em conta.

- **Investir em recursos humanos experientes.** O desempenho do gestor do projeto pode favorecer ou prejudicar o projeto. Devido aos inúmeros componentes de um projeto de integração, é essencial ter um gestor de projeto competente e apto para lidar com vários fluxos de trabalho simultâneos. Não se deve prejudicar o projeto com a contratação de um gestor com pouca experiência. É preciso buscar alguém com um histórico de experiência acumulada e sucesso na condução de projetos similares. Os líderes dos fluxos de trabalho do projeto também deveriam ser competentes. Ao contratar uma empresa de tecnologia para auxiliar na implementação, deve-se insistir em pessoal experiente e na possibilidade de substituir qualquer membro-chave da equipe que não cumprir os padrões de desempenho.
- **Estabelecer e definir claramente as prioridades.** Pode ser tentador elaborar um projeto demasiadamente ambicioso, que pretenda proporcionar algo para todos, aumentando a probabilidade de que os órgãos nele envolvidos participem do seu sucesso. Por exemplo, ao implantar o serviço 311, criar um sistema de ordem de serviço em um dos órgãos participantes beneficiará em grande medida esse órgão, mas retardará a implementação geral do serviço. Esse pode ser um erro caro. Em vez disso, é mais eficaz estabelecer prioridades claras para o projeto. Que elementos trarão o maior valor? A primeira prioridade é automatizar os processos de *back-end* ou tornar a interface com o cliente mais atraente e unificada? Há um ponto fraco particular dos servidores ou dos clientes que deva ser abordado? Também é preciso decidir se é conveniente lançar um serviço multi-canal ou se é preferível implantá-lo em fases por tipo de canal (telefone, internet, mensagem de texto, etc.). Uma vez que estejam claras, as prioridades devem ser articuladas, e o documento deve ser compartilhado com as principais partes interessadas e com o pessoal do projeto. É aconselhável colocá-lo em um quadro na sala de repouso e compartilhá-lo com todo o pessoal envolvido, de modo que não haja dúvidas em nenhum momento durante o projeto. É preciso certificar-se de que as prioridades estão alinhadas com a missão e os valores centrais do órgão e com o conjunto da visão futura do governo em termos de tecnologia e prestação de serviços.

- **Documentar o caso de negócios.** Depois de definir os objetivos do projeto, é preciso criar um caso de negócios. O caso de negócios não tem que comprovar um retorno financeiro do investimento (ROI, por sua sigla em inglês), mas é preciso deixar claros os benefícios para o cidadão que recebe o serviço ou para o contribuinte, se o projeto resultar em maior eficiência de processamento ou em melhor detecção de erros. É preciso certificar-se de que o caso de negócios é sólido e pode ser formulado como uma descrição clara do motivo pelo qual o projeto está sendo executado. Idealmente, o caso de negócios convencerá os céticos de que o projeto vale a pena e será extremamente útil na busca de financiamento.
- **É preciso elaborar um plano de implementação realista.** Ao elaborar um plano de implementação, devem ser criadas as fases incrementais do trabalho, baseadas umas nas outras. As fases iniciais deveriam melhorar a prestação de serviços de qualquer forma que seja mais visível e valiosa para os cidadãos, pois isso ajudará a obter o apoio das partes interessadas externas. O uso de um instrumento de *software* na gestão do projeto permitirá que o plano seja compartilhado eletronicamente, para que os responsáveis pela tarefa possam enviar atualizações facilmente. Isso aumenta a transparência. Também é preciso pensar de forma realista no que se refere aos horários de trabalho do pessoal e ao processo de contratação. Um sucesso logo no início pode gerar impulso e despertar entusiasmo pelo projeto. Com um plano muito ambicioso, ao contrário, a ausência de sucesso inicial leva à decepção em vez de gerar orgulho e entusiasmo. Uma vez elaborado o plano, é preciso acrescentar entre 10 % e 20 % a mais de tempo para acomodar atrasos imprevistos. Certifique-se de que o plano reflete os pontos fortes e fracos da organização e ofereça apoio adicional onde for necessário.
- **Definir claramente os papéis.** Quer se trate de papéis de liderança do projeto e dos membros da equipe ou de papéis e responsabilidades dos grupos de interesse que participam do projeto, é essencial defini-los e especificar as expectativas. Além disso, os papéis devem ser colocados por escrito, de modo que, se houver problemas, o documento possa ajudar a esclarecer e redefinir as expectativas. É preciso estabelecer claramente tanto as contribuições das partes interessadas como o que estas podem esperar receber em troca.
- **Buscar a contribuição cidadã.** Se o objetivo é tornar os sistemas e processos mais sensíveis às necessidades dos cidadãos, por que não perguntar a eles o que consideram mais importante? Pode-se pensar em convidá-los a participar de um grupo focal e perguntar-lhes como querem interagir com o governo. Talvez assim se descubra o que os cidadãos efetivamente desejam e não o que se acredita que desejam. Os cidadãos que contribuem para moldar o início do projeto também podem ser valiosos na fase de testes da solução, uma vez que podem mostrar como um usuário realmente navega no sistema.
- **Pesquisar boas práticas.** Independentemente da natureza e do alcance do projeto, há lições que podem ser extraídas de outras organizações nos seto-

res público e privado. Uma vez que os objetivos do projeto tenham sido claramente definidos, deve-se verificar se o projeto funcionou bem e que dificuldades surgiram em outros projetos semelhantes. Isso é o que foi feito em Abu Dhabi com o objetivo de aprender sobre o NYC311 antes de o governo criar o seu centro de atendimento ao cidadão. A pesquisa deve ser realizada em duas fases. Primeiro, é preciso munir-se de dados documentais relativos a projetos similares. Em seguida, por telefone, devem-se consultar empreendedores de outras cidades sobre o projeto. Esses contatos permitem obter informações que jamais seriam encontradas em um documento, uma vez que o prestador de serviços que desenvolve um sistema certamente redige muitos dos comentários que são publicados sobre ele, mas, como tem todo o interesse em promover o sucesso do projeto, não mencionará necessariamente todas as suas dificuldades e limitações ao comentá-lo. Por outro lado, não há que temer buscar ensinamentos fora da área do projeto em si: o empresário Henry Ford não inventou a linha de montagem analisando o que acontecia na indústria automobilística, mas teve a ideia após visitar um estabelecimento de embalagem de produtos derivados da carne.

Recomendações para o desenho do projeto

As principais decisões e ações no início da fase de desenho do projeto podem influenciar o sucesso no longo prazo. Entre elas, cabe mencionar:

- **Ao usar um produto disponível comercialmente, é preciso minimizar o desenho sob medida.** Quando se compram soluções em pacotes de software pode ser tentador personalizar o pacote para adaptá-lo às necessidades únicas do processo da própria organização. Mas cada personalização aumenta a complexidade, o tempo e o custo do projeto. A modificação do projeto para que esteja de acordo com o processo padrão incorporado ao pacote de *software* deve ser feita uma única vez. A modificação do *software* para que se adapte a um processo em particular deve ser feita sempre que houver uma atualização ou um ajuste pelo provedor.
- **É preciso decidir se convém usar computação em nuvem ou não.** Uma decisão inicial importante é escolher uma solução baseada em nuvem ou em instalações próprias. Nos últimos anos, o setor privado tem migrado grandes volumes de dados para a nuvem, por razões de custo e eficiência. A computação em nuvem reduz custos, uma vez que os gerentes de TI não precisam verificar constantemente a capacidade do servidor e, assim, podem planejar prospectivamente aquisições que assegurem capacidade de computação adicional. Outras fontes de redução de custos são o tempo e o esforço poupados para cada atualização dos programas: com serviços baseados em nuvem, a atualização é

feita apenas uma vez. Contrariamente, quando se opta por instalações próprias, a atualização deve ser feita para cada caso individual de instalação do *software*. Os custos de manutenção de infraestrutura e aplicação das TI são reduzidos com a computação em nuvem. No entanto, a desvantagem de uma oferta baseada em nuvem é que em geral ela permite menos – e às vezes nenhuma – personalização. Em órgãos que requerem uma funcionalidade muito específica, isso pode não ser desejável ou viável. Em órgãos que buscam algum grau de personalização, essa alternativa deve ser considerada.

- **É preciso rever processos de negócios obsoletos ou ineficientes.** Dar prosseguimento a um projeto tecnológico sem parar para melhorar suas práticas de negócios vigentes ou adaptá-las a novas tecnologias muitas vezes é uma dificuldade ignorada e um risco para o projeto. A mudança no processo de negócios é difícil, por exigir que o pessoal mude padrões com os quais se sente confortável. A liderança executiva é crucial para concretizar essa mudança. Por exemplo, o prefeito de uma cidade pode atribuir prioridade alta à integração de sistemas e processos para registrar uma nova empresa. Isso poderia significar que todos os órgãos envolvidos (escritório de desenvolvimento econômico, licenças comerciais, registro de empresas, contratação, desenvolvimento e certificação de empresas de propriedade de mulheres e minorias, receitas, etc.) devem trabalhar de forma colaborativa, o que por si só pode ser um grande sucesso. Sem atenção suficiente à mudança no processo de negócios, é pouco provável que um projeto de integração de informações seja bem-sucedido.

Recomendações para a gestão de projetos

Um gestor de projetos competente promoverá o progresso do projeto pelo caminho certo. As sugestões a seguir refletem princípios sólidos da gestão de projetos.

- **Comunicar periodicamente qualquer progresso.** A equipe e as partes interessadas devem receber atualizações periódicas. Cada um terá uma visão de sua parte do projeto, mas não do progresso global. Por isso, compartilhar notícias de todo o projeto ajuda a manter todos os participantes alinhados com a visão comum. Isso cria um senso de objetivo compartilhado que contribui para que a equipe permaneça motivada na busca desse objetivo, o que é especialmente importante em projetos que têm um longo tempo de desenvolvimento antes do lançamento público.
- **Não ter medo de modificar o plano de implementação do projeto.** À medida que o projeto avança, aprende-se com os primeiros erros. Por exemplo, será possível identificar onde as premissas foram demasiadamente agressivas. Por essa razão, não se deve ter receio de atualizar o plano do projeto para que ele

reflita novas realidades. Ao fazer atualizações, certifique-se de informá-las ao Comitê Diretor Executivo e compartilhá-las com os principais interessados. Ao tomar ciência de um atraso, é melhor que todos fiquem sabendo em vez de reter a informação.

- **Planejar diante da probabilidade de que ocorram problemas de qualidade dos dados (dados sujos).** Uma dificuldade muitas vezes ignorada está relacionada com “dados sujos” do banco de dados, ou seja, dados imprecisos, obsoletos ou simplesmente espúrios. Esses dados podem retardar um processo que não esteja preparado para isso. Os dados são a alma de um projeto de integração, de modo que números incorretos, erros de ortografia e informações de contato desatualizadas podem infectar o sistema se não forem controlados. Preveja um tempo para limpar os dados antes de introduzi-los em seu novo sistema, o que permitirá uma implementação mais fluida. O trabalho de padronizar o formato de nome e endereço em vários órgãos poderia, por si só, ser um empreendimento maior. Por exemplo, uma pessoa pode aparecer no registro do cartório eleitoral como Jane Smith, no censo demográfico, como Jane M. Smith, em registros fiscais como JM Smith e é possível que um contrato social use outra variante. Nesse exemplo, cada órgão teria que despender tempo e dinheiro para padronizar o nome e o endereço, e possivelmente outros campos de dados com eles relacionados. No entanto, é possível que o órgão não tenha nenhum benefício ao fazê-lo, motivo pelo qual é preciso reservar algum tempo para convencer os proprietários dos dados operacionais dos benefícios da padronização e, em seguida, encontrar tempo para os padronizar e aperfeiçoar.
- **Dedicar tempo aos fluxos de trabalho de *back-end*.** Os projetos às vezes investem muito tempo na interface do usuário em detrimento do trabalho de *back-end* de processamento do trâmite final. Embora o esforço para “melhorar o aspecto visual” resulte em uma boa experiência do usuário, é graças aos fluxos de dados de *back-end* que um projeto funciona. Considere, por exemplo, o conector de atenção à saúde de Massachusetts, um mercado *on-line* em que os cidadãos escolhem e compram planos de saúde. Quando do lançamento da iniciativa, a experiência do usuário era de alta qualidade: do registro à busca e compra de uma apólice de plano de saúde, a experiência do usuário era um processo integrado e fluido. No entanto, os sistemas de *back-end* que transferiam os dados do adquirente da apólice para as seguradoras eram inconsistentes, e algumas pessoas que haviam adquirido um plano por meio do conector eram desconhecidas das empresas, o que as impedia de usar os serviços. Além disso, o sistema de cobrança de prêmios não estava sincronizado com o restante do sistema, de modo que os adquirentes da apólice que haviam pago o plano em sua totalidade recebiam avisos de cancelamento por falta de pagamento.
- **Começar com um lançamento limitado.** Antes de dar conhecimento de um novo sistema ao público, é preciso testá-lo. Logo, deve-se testá-lo várias vezes.

Se possível, os cidadãos devem participar da fase de testes para que o órgão receba comentários sobre sua facilidade de uso e melhore a experiência do usuário. Quando o sistema estiver pronto para ser lançado, recomenda-se que se faça um teste piloto com algumas capacidades antes de divulgar o novo sistema como um todo. As lições extraídas do plano piloto melhorarão o lançamento final. Deve-se proceder progressivamente, apresentando outras características e funções na medida em que forem ficando prontas. O plano piloto evita falhas graves e públicas, como as ocorridas no caso do lançamento do plano de saúde Healthcare.gov do governo dos EUA, em 2013.

Recomendações para uma mudança organizacional

Um dos desafios mais difíceis de superar é a resistência à mudança e a consequente relutância em colaborar. Qualquer projeto entre órgãos terá que enfrentar o desafio da inércia, já que a resistência a mudanças faz parte da natureza humana. Alguns órgãos valorizam a sua autonomia, e é possível que não atribuam nenhuma importância ao compartilhamento de dados ou à participação em discussões sobre padronização. Também é possível que tentem proteger a sua independência ganhando tempo ou retendo dados ou insumos, especialmente se perceberem no projeto uma ameaça à sua autonomia. As principais estratégias para mitigar esse risco são descritas abaixo:

- **Criar um plano sólido de gestão da mudança.** Considerar um sistema novo apenas um projeto tecnológico é uma receita para o fracasso. Escrever códigos para personalizar um sistema é muito mais fácil do que fazer que os empregados modifiquem a sua forma de trabalhar. Mudar hábitos requer tempo. A frustração do usuário final pode ser minimizada com um plano sólido de gestão de mudanças. Essa gestão aborda as necessidades do usuário e incorpora a quantidade certa de formação e apoio para minimizar a perturbação das rotinas quando os sistemas são modificados. Se os projetos tecnológicos forem vistos como uma panaceia e não como parte de uma mudança maior no comportamento humano, é pouco provável que os resultados sejam bem sucedidos. Ao elaborar um plano de gestão de mudanças, é preciso certificar-se de documentar e compartilhar os benefícios para os usuários, uma vez que isso aumentará a sua confiança no novo sistema e os ajudará a ter mais paciência diante das inevitáveis armadilhas que enfrentarão durante a transição de um sistema para outro. É recomendável criar promotores ou superusuários que recebam não apenas treinamento mas também recursos para ajudar outros na transição para a nova plataforma. Ademais, isso pode ser uma excelente fonte de *feedback* do funcionamento da implantação e do que precisa ser ajustado.
- **Construir lentamente confiança no trabalho entre órgãos.** A colaboração

além das fronteiras dos órgãos necessita de muito tempo para angariar adeptos. No início, certifique-se de que entende os principais pontos fracos dos órgãos parceiros, uma vez que realizar um projeto que lhes trará algum benefício contribuirá para garantir sua adesão. Realizar verificações ao longo do caminho com as principais partes interessadas externas não apenas contribuirá para que elas sejam ouvidas, mas também que se sintam ouvidas, o que é quase tão importante. Confiar nas pessoas leva tempo. Uma funcionária do judiciário do estado do Novo México propôs a criação de uma parceria com os chefes do sistema judiciário da região de Navajo. Foram necessárias três reuniões antes que ela pudesse saber com quem teria de falar, e mais duas até que ela pudesse apresentar sua ideia. Finalmente, conseguiu estabelecer uma parceria que rendia benefícios mútuos, mas cada reunião lhe custou nove horas ao volante do seu carro no deslocamento de ida e volta. Esse é um exemplo extremo do tempo que pode chegar a ser investido para gerar credibilidade e obter adesão em culturas de diferentes órgãos. Quando se planeja um projeto que extrapola os limites dos órgãos, é preciso dedicar tempo suficiente para construir confiança.

- **Comemorar o sucesso ao longo do caminho.** No caso de projetos extensos, a equipe pode perder de vista o objetivo final quando todos estão ocupados com o seu trabalho diário. Nos programas de longo prazo com trajetórias de muitos anos, a ilusão tende a sofrer períodos de altos e baixos. O desafio é evitar que os períodos de baixos afetem negativamente a moral dos membros da equipe do projeto e resultem em um progresso mais lento. Comemorar marcos importantes gera entusiasmo na equipe e também pode manter os principais interessados e os patrocinadores do projeto motivados e envolvidos.

Conclusões

Os líderes do governo cada vez se esforçam mais para conseguir excelência nos serviços públicos, desenvolvendo instrumentos tecnológicos que os cidadãos esperam obter com base na sua experiência no setor privado. A criação de sistemas de atendimento ao público e a organização de sistemas de processamento de trâmites de *back-end* do governo são passos decisivos para a consecução desse objetivo. Para um líder que contempla uma nova iniciativa a fim de aumentar a satisfação dos cidadãos com os serviços públicos, alinhar os sistemas às tarefas que os cidadãos desejam realizar (registrar uma empresa, solicitar benefícios, informar um problema, etc.) é mais importante do que trabalhar com as fronteiras existentes dos órgãos e os silos do governo. As lições aprendidas com implementações anteriores ressaltam a importância de um planejamento rigoroso das mudanças necessárias, em termos tanto de tecnologia como de organização interna. Iniciativas anteriores mostram que é possível obter grandes benefícios tanto na satisfação dos cidadãos quanto na facilidade de uso e nas economias financeiras decorrentes da eficiência e da eliminação de duplicações ou fraudes. Em suma, criar uma visão única do cidadão é uma tarefa difícil, mas que vale a pena.

Referências bibliográficas

Artigos e apresentações

- Accenture. 2014. "Digital Government: Pathways to Delivering Public Services for the Future, a Comparative Study of Digital Government Performance across 10 Countries." Chicago, IL: Accenture.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) 2017. *Innovation in Public Service #5. Improving Service Delivery through Information Integration: Building a Single View of the Citizen* - Washington, D.C.: BID.
- Boston Municipal Research Bureau. 2012. "Boston Business Hub Provides Resource for Businesses." Boston, MA: Boston Municipal Research Bureau.
- Brown, J. 2015. "Utah Launches New Analytics-Based, Mobile-First Portal." *Government Technology*, 30 de abril.
- Corpo de Bombeiros da Cidade de Nova York. 2012. *Relatório anual*. Nova York: Corpo de Bombeiros.
- Freedman Consulting. 2014. "Gaining Ground: A Guide to Facilitating Technology Innovation in Human Services." Washington, D.C.: Freedman Consulting.
- GAO (United States Government Accountability Office). 2014. "Medicaid: Federal Funds Aid Eligibility IT System Changes, but Implementation Challenges Persist." Washington, D.C.: GAO.
- Governo dos Emirados Árabes Unidos. 2010. *Relatório Anual*. Abu Dhabi: Governo dos Emirados Árabes Unidos.
- ICMA (International City/County Management Association). 2011. "Call 311: Connecting Citizens to Local Government, Leading Practices Report." International City/County Management Association, 311 Synergy Group e Association of Government Contact Center Employees.
- Kavanagh S. C. (ed.). 2007. "Revolutionizing Citizen Relationships: The Promise of CRM Systems for the Public Sector." Chicago, IL: Government Finance Officers Association.
- Napitupulu D. e D. I. Sensuse. 2014. "The Critical Success Factors Study for e-Government Implementation." *International Journal of Computer Applications* (0975.8887) Vol. 89, Nº 16.
- Newcombe, T. 2009. "York City Integrates Social Services to Better Serve Citizens." *Government Technology*, 7 de setembro.
- Parks, S. 2013. "The Total Economic Impact of IBM Infosphere Master Data Management Collaborative Edition, Multi Company Analysis." Cambridge, MA: Forrester.
- Singer, N. 2012. "Mission Control, Built for Cities: I.B.M. Takes 'Smarter Cities' Concept to Rio de Janeiro." *The New York Times*, 3 de março.
- Sobkowski, I. 2001. "HHS Connect: Big Apple, Big Changes." *From Field to Fed II: Linking Systems to Sustain Interoperability in Challenging Times*. New Haven, Connecticut: Stewards of Change Learning Center. Disponível em www.stewardsofchange.com.
- UK Cabinet Office. 2012. "Digital Efficiency Report" (6 de novembro). Londres: Government Digital Service.

- Wheaton, L., V. Lynch, P. J. Loprest e E. Huber. 2014. "Joint SNAP and Medicaid/ CHIP Program Eligibility and Participation in 2011." Haia: Urban Institute. Disponível em <http://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pd-fs/413246-Joint-SNAP-and-Medicaid-CHIP-Program-Eligibility-and-Participation-in-PDF>.
- Wright. M. 2015. "Comparative Survey Results 2014 Data." Apresentação em conferência, Cidade de Dallas, 26 de abril, 311 Synergy Group.
- The Center for Digital Government. 2015. "24/7 Government: A Research Report from the Center for Digital Government." Folsom: e-Republic.

Entrevistas realizadas

- Marc Cherna, Diretor do Departamento de Serviços Humanos, Condado de Allegheny.
- Jeffrey Friedman, ex diretor-adjunto, Gabinete do Prefeito da Filadélfia de New Urban Mechanics, atual Diretor de Desenvolvimento de Negócios de Governo Eletrônico, Microsoft State & Local Government Solutions.
- Stephen Goldsmith, ex Vice-prefeito de Nova York para Operações e Prefeito de Indianápolis, atualmente professor Daniel Paul de Prática de Governo, Centro Ash para a Governança Democrática e Inovação, da Universidade de Harvard.
- Brian Goodman, Diretor de Segurança Pública, equipe *Integrated Smarter Solutions* da IBM.
- Andrew Saxe, Diretor Geral da Indústria, governo estadual e local, CSC.

5 Estratégias de simplificação administrativa

como ferramentas para melhorar a prestação de serviços públicos

Gustavo Mendoza

Introdução

Um dos desafios mais importantes que todos os governos enfrentam atualmente é melhorar a sua capacidade para entregar bens e serviços públicos aos seus cidadãos, com qualidade e tempestividade. O desafio não é menor, pois embora na experiência internacional haja inúmeras ferramentas para fortalecer a capacidade dos governos, restrições orçamentárias impõem a necessidade de adotar estratégias criativas ou que gerem mais custo-benefício.

Nesse contexto, nos últimos dez anos mais de trinta economias desenvolvidas criaram e implementaram novas estratégias de simplificação administrativa de seus serviços, a partir de uma perspectiva diferente daquela subjacente às estratégias implementadas há mais de 30 anos. O objetivo dessas novas estratégias é colocar o cidadão no centro da atividade governamental.

Este capítulo busca estabelecer um “estado da arte” de estratégias dessa natureza e visualizar seus benefícios e os desafios para a sua aplicação na América Latina e no Caribe. Para tanto, o capítulo está organizado em quatro seções: a primeira descreve o contexto histórico que permitiu o surgimento de políticas de melhoria regulatória e seu conjunto de ferramentas. A segunda analisa a natureza e o alcance das estratégias de simplificação, conforme o tipo de regulação. A terceira detalha as ferramentas mais importantes que têm sido usadas como parte das estratégias de simplificação no nível internacional, com destaque para a melhora da prestação de serviços públicos do governo. Finalmente, a conclusão apresenta uma estrutura geral para a formulação e a implementação de estratégias de simplificação administrativa resultantes de experiências e melhores práticas internacionais.

Da desregulação à governança regulatória

A crise econômica dos anos setenta do século passado causou uma profunda transformação na forma como os governos forneciam bens e serviços públicos aos cidadãos. Por exemplo, os Estados Unidos, que haviam optado durante mais de 30 anos por um modelo de Estado regulador, no final da referida década se viram obrigados a repensar a ação do governo para enfrentar uma situação econômica marcada pelo desemprego e pela deterioração das condições de vida dos seus cidadãos.

Em 1978, no governo do presidente Carter, foi implementado de forma inovadora o primeiro uso sistemático da análise de impacto das regulações que afetavam o setor privado. A boa aceitação do programa pelo setor empresarial permitiu que ele evoluísse e transcendesse a administração, para se tornar um dos quatro pilares do programa de governo do presidente Reagan de fomento ao crescimento econômico, com o nome de *Regulatory Relief* (Alívio Regulatório). Esse fato levou à institucionalização do uso da avaliação de impacto regulatório, com o objetivo de melhorar as regulações e seu impacto na economia.

No caso das economias europeias, que haviam optado por um modelo de Estado de bem-estar social, o governo do Reino Unido, também no final dos anos 1970, implantou um amplo processo de privatização das empresas estatais para enfrentar um grave problema de déficit fiscal. Isso exigiu a criação de órgãos reguladores e a instrumentalização de um processo de revisão e avaliação de impacto das regulações para os novos participantes da economia.

Na América Latina, os problemas econômicos não estiveram ausentes e se traduziram em um forte endividamento público das economias da região, de modo que nos anos 1980 a maioria dos governos acompanhou o processo de transformação das economias europeias, o que implicou uma menor intervenção do Estado, maior abertura da região e o uso da regulação como mecanismo para controlar os novos atores privados. No entanto, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos e nos países europeus, nas nações da América Latina e do Caribe a mudança de modelo não foi acompanhada do uso de ferramentas de avaliação de impacto das novas regulações.

O uso indiscriminado pela máquina governamental da regulação como um mecanismo para solucionar problemas de natureza pública, logo resultou em um problema conhecido como “inflação regulatória”. Essa situação provocou o surgimento dos primeiros programas de reforma regulatória com foco na desregulação, realizados sob a premissa de que o grande número de regulações estava estrangulando a inovação e o empreendedorismo.

Assim, os primeiros programas tiveram uma orientação do tipo “guilhotina”, ou seja, normas legislativas completas foram eliminadas ou cortadas, sem critérios muito claros ou objetivos. Como resultado, esses exercícios foram apenas parcialmente bem sucedidos, pois enquanto regulações completas estavam sendo eliminadas, outras novas entravam em vigor para substituir as anteriores, e os governos perdiam a capacidade de reação imediata para levar adiante suas ações.

Quando as desvantagens dos processos de desregulação implementados foram identificadas, eles evoluíram para programas de “reforma regulatória”. Assim, em vez de considerar quais regulações eliminar, passou-se a pensar em como melhorar as estruturas regulatórias em termos de desenho e funcionamento (OCDE, 2002).

Com o transcurso do tempo e a experiência dos responsáveis pelas reformas, foram sendo construídos e moldados os primeiros princípios que o Conselho da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) formulou em 1995 no documento *Recomendação do Conselho da OCDE sobre a Melhora da Qualidade da Regulação Governamental*. Também na literatura começaram a aparecer as primeiras referências à expressão “política regulatória”, que foi associada aos objetivos mencionados no Quadro 5.1.

Quadro 5.1. Objetivos da política regulatória (1995)

- Aumentar o benefício social por meio de melhor equilíbrio e entrega de políticas econômicas e sociais ao longo do tempo.
- Promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos consumidores, fomentando a abertura de mercados, a inovação, a concorrência e a competitividade.
- Controlar os custos regulatórios, em particular para pequenas e médias empresas (PME), a fim de melhorar a eficiência da produção.
- Melhorar a eficiência do setor público, sua capacidade de resposta e eficácia, por meio de melhorias na gestão pública.
- Racionalizar e atualizar as leis.
- Melhorar o processo de criação de normas e da democracia para permitir aos cidadãos acesso à regulação; reduzir o poder discricionário de reguladores e executores.

Fonte: OCDE (2002).

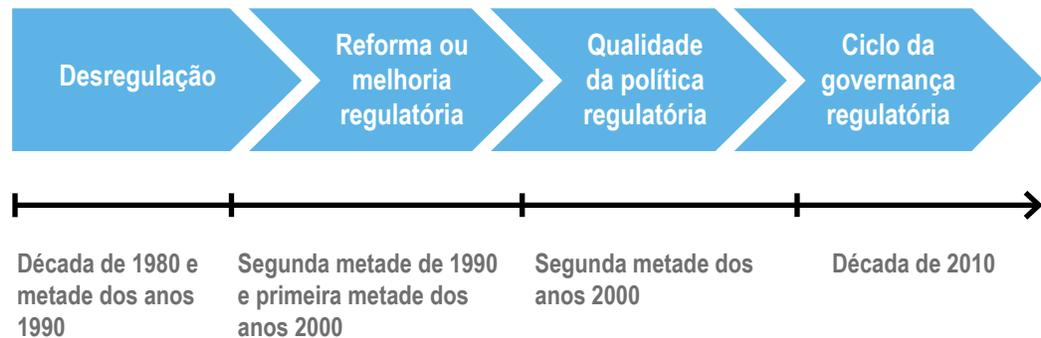
Além disso, ampliou-se o uso do conceito de “reforma regulatória”, entendida como o conjunto de mudanças que melhoram a qualidade da regulação, ou seja, melhoram o desempenho, a relação custo-eficácia e a qualidade jurídica das regulações e seus procedimentos.

Na última década, os progressos alcançados levaram esse conceito a ser transformado para incorporar o princípio de “qualidade da regulação”. Isso porque os governos iniciaram ações para fechar o círculo de políticas públicas, institucionalizando a avaliação *ex-post* das regulações e aprofundando aspectos como a coerência das políticas e a articulação em vários níveis entre as diferentes jurisdições de governo; para incorporar a análise da política de concorrência à avaliação *ex-ante* das regulações ligadas às indústrias de redes; e para fortalecer os princípios de abertura de mercados e a consideração de riscos na formulação de regulações.

Em 2010, o conceito evoluiu novamente no nível internacional, cunhando-se a expressão “governança regulatória”. Isso se deveu principalmente ao entendimento das economias desenvolvidas de que a formulação e aplicação de regulações ultrapassam a esfera pública e de que, para alcançar sucesso e cumprir objetivos, é preciso incorporar uma multiplicidade de atores que participam das diversas fases de formulação e aplicação da regulação.

O resultado foi a institucionalização de uma política de reforma regulatória com uma perspectiva holística, a qual considera o uso de ferramentas e instituições regulatórias para melhorar o desempenho regulatório e alcançar os objetivos de política pública dos governos.

Gráfico 5.1. Evolução conceitual – de reforma regulatória para governança regulatória



Fonte: Cofemer (2012)

A regulação e a simplificação administrativa

Conforme se descreveu na seção anterior, o processo de transformação dos aparatos estatais e o uso da regulação como ferramenta para resolver problemas de políticas públicas produziram resultados positivos, mas também deram origem a novos desafios que redundaram no surgimento e desenvolvimento da política de melhoria regulatória e todas as suas ferramentas.

Paralelamente, a partir da perspectiva teórica da regulação, gerou-se um consenso em torno da tipologia das regulações, o que permitiu que as ferramentas de políticas de melhoria regulatória evoluíssem de forma consistente e fossem deixando no passado ações para adequar o marco regulatório que não tinham critérios ou objetivos claros. Nessa situação, distinguem-se pelo menos três tipos de regulações:

- *Regulações econômicas*: por meio delas os governos intervêm diretamente nos mercados para fortalecer e promover os processos de concorrência e abertura.
- *Regulações sociais*: protegem o interesse público como a saúde, a segurança das pessoas, o meio ambiente e a coesão social.
- *Regulações administrativas*: são procedimentos burocráticos, mais conhecidos como trâmites, impostos pelo governo aos cidadãos para que possam cumprir as regulações econômicas e sociais, ou para obter bens e serviços do Estado.

No âmbito da política de melhoria regulatória, para cada uma dessas regulações foi desenvolvido um conjunto específico de ferramentas para auxiliar no seu processo de avaliação, análise e aperfeiçoamento. No entanto, cabe notar que em primeiro lugar é preciso entender a existência de uma perspectiva temporal para a análise da regulação e o uso específico dos instrumentos de melhoria do marco regulatório: revisão *ex-ante* e revisão *ex-post*.

A revisão *ex-ante* tem como foco o processo de revisão das regulações antes da

sua emissão, é realizada sistematicamente e deve fornecer a justificativa necessária para a emissão de uma nova regulação por meio do uso de ferramentas como estudos de impacto, análise de custo-benefício, análise de alternativas e apresentação do processo de implementação, entre outras. Esse tipo de análise *ex-ante* está generalizado nas economias desenvolvidas e se aplica ao processo de formulação de regulações dos tipos econômico e social.

A revisão *ex-post* tem como foco explorar o estoque de regulações em vigor e os efeitos que ele produz e gerou na atividade econômica. Poder-se-ia dizer que esse tipo de análise foi o ponto de partida das ferramentas da política de melhoria regulatória, pois todas as ações de desregulação realizadas no final dos anos 1970 e durante os anos 1980 foram revisões generalizadas do estoque regulatório.

Com o desenvolvimento da política e a avaliação do sucesso dessas medidas houve uma maior compreensão do fenômeno regulatório e da necessidade de vincular a aplicação das ferramentas de melhoria regulatória à natureza da regulação. Assim, as estratégias de simplificação que inicialmente faziam parte dessas revisões generalizadas aplicadas a todo tipo de regulação, foram sendo desagregadas por tipologia de regulação.

Nos últimos 15 anos, foram iniciadas ações de simplificação voltadas para a regulação “administrativa” (procedimentos burocráticos impostos pelo governo, mais conhecidos como “trâmites”), com base na constatação de que, embora todas as regulações gerassem custos de cumprimento para empresas e cidadãos, esse tipo de regulação estava impondo custos de cumprimento sem que a sociedade obtivesse, em troca, qualquer valor agregado em termos de políticas públicas.

Um exemplo do que se acaba de afirmar é o Modelo de Custo Padrão (MCP) (2005), implantado pelo Ministério das Finanças dos Países Baixos, com o objetivo de identificar com precisão os custos regulatórios que as empresas enfrentam no processo de cumprimento de uma regulação:

- *Custos financeiros diretos*: estão vinculados a pagamentos ou saídas de fluxo de caixa da empresa como contrapartida pela realização de um procedimento ou trâmite junto ao governo, tais como pagamento de impostos e custos associados a autorizações ou licenças.
- *Custos estruturais de longo prazo*: são aqueles investimentos ou despesas que as empresas devem realizar a fim de cumprir as obrigações de longo prazo impostas pela regulação, tal como a exigência de modificar processos de produção para cumprir certos padrões técnicos em um determinado prazo.
- *Custos de cumprimento desagregados em dois*: são os custos financeiros indiretos relativos a despesas ligadas ao cumprimento substantivo da regulação e os custos administrativos associados à informação do cumprimento das obrigações por empresas e cidadãos.

O MCP permitiu identificar os custos administrativos decorrentes do cumprimento

da regulação e, em particular, aqueles associados à papelada e aos tempos e recursos de que os cidadãos precisam dispor para entregar informações nos balcões do governo, o que é conhecido como encargos administrativos. Além disso, o MCP fornece informações sobre as etapas do procedimento em que se concentram esses custos.

Em vista do sucesso da metodologia, nos últimos quinze anos mais de trinta países implementaram programas abrangentes de simplificação de encargos administrativos usando o MCP ou alguma variante que lhes permita identificar os encargos desse tipo impostos pela regulação a empresas e cidadãos.

Estratégias de simplificação administrativa para melhorar a prestação de serviços públicos

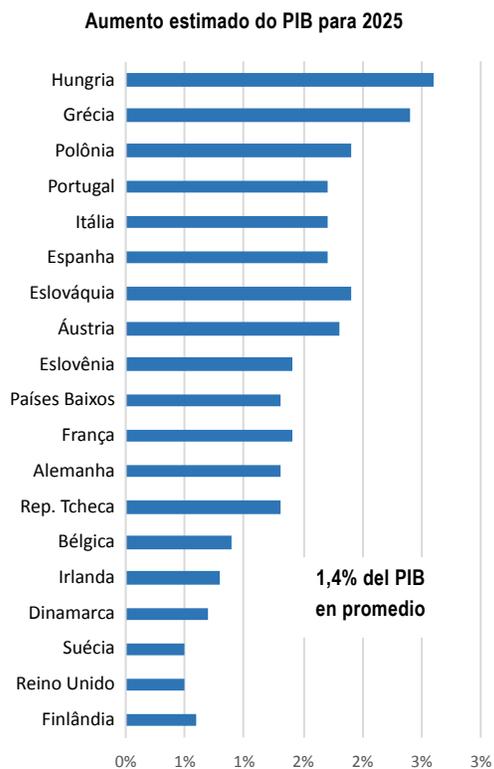
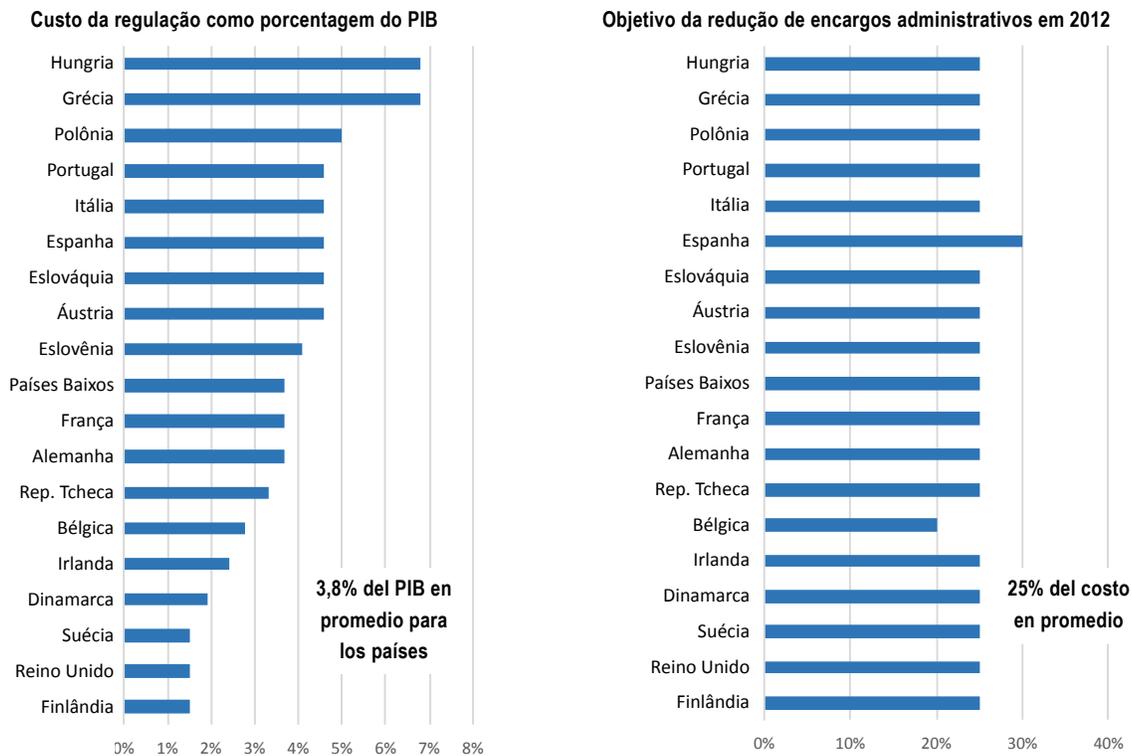
Há um conjunto de serviços públicos que os governos nacionais e subnacionais oferecem aos seus cidadãos, tais como saúde, educação, justiça e um número significativo de serviços públicos, aos quais o cidadão e as pequenas e médias empresas (PME) somente podem ter acesso por meio de trâmites administrativos. É por isso que muitos países têm implementado ações para melhorar a entrega desses serviços públicos por meio de estratégias de simplificação administrativa para aumentar a eficiência da gestão governamental.

Guilhotinas regulatórias com medição de encargos administrativos

As estratégias de simplificação baseadas na medição de encargos administrativos regulatórios começaram a ser difundidas a partir do Programa de Ação do Conselho da União Europeia (UE) em março de 2007. Os 27 países membros da UE aceitaram a implementação do programa e adotaram o objetivo quantitativo de reduzir em 25 % seus encargos administrativos até 2012. Assim, o programa acima mencionado foi a primeira estratégia generalizada de guilhotina regulatória na UE (Figura 5.2).

Como parte da referida estratégia, durante 2007 e 2008 esses países realizaram o processo de medição das obrigações e, uma vez obtida a medida, foi estabelecida uma linha de base dos custos administrativos de cada país para priorizar 41 regulações da UE em 13 áreas que correspondiam a 80 % dos encargos administrativos (OCDE, 2010a).

Gráfico 5.2. Países da União Europeia que implementaram medidas para reduzir os encargos administrativos



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de <http://www.bru.gov.mt/administrative-burdens/>.

Em 2012, a Comissão Federal de Melhoria Regulatória (Cofemer), do México, promoveu uma revisão geral de todos os procedimentos (4.649 procedimentos aplicáveis a empresas, organizações e cidadãos). Para tanto, foi usada uma variante do MCP, que incorporou uma medida do custo de oportunidade que recai sobre as empresas ao enfrentar os prazos de resposta do governo.

Os resultados permitiram identificar que, em um ano, os encargos administrativos de todos os procedimentos significavam para a economia mexicana um custo equivalente a 4,8 % do Produto Interno Bruto (PIB). Constatou-se que a aplicação de medidas de simplificação em apenas 511 procedimentos teria efeito em 66 % do custo regulatório. A estratégia foi lançada em 2011 e concluída em setembro de 2012, com a implementação de mais de 2.674 ações que permitiram a liberação de recursos econômicos da ordem de 1,2 % do PIB (Cofemer, 2012: 109).

Uso de tecnologias da informação e centros de serviços

Nos últimos 10 anos, foram implementadas soluções específicas que permitem ao cidadão realizar alguns ou todos os procedimentos do governo no mesmo espaço físico ou virtual (sítio na internet): balcões únicos, pontos únicos de contato, centros de atendimento, quiosques, etc., conhecidos como *one-stop-shops*. Atualmente, os *one-stop-shops* tornaram-se uma ferramenta essencial das estratégias de simplificação administrativa e, segundo vários estudos do *Doing Business*, do Banco Mundial, esse tipo de ferramenta é considerado uma das reformas mais populares.

Regulação baseada em riscos

Outra estratégia que está sendo amplamente usada para reduzir encargos administrativos regulatórios é a incorporação ao desenho regulatório do uso de perspectivas de riscos em substituição ao princípio da precaução. Isso significa que, dependendo do perfil de risco do usuário da regulação, podem ser dispensados do cumprimento geral da regulação determinados grupos de usuários que não representem um risco de desvio em seu comportamento.

Acessibilidade da informação da regulação

Um dos custos regulatórios enfrentados por cidadãos, empreendedores e empresários é localizar na estrutura governamental o marco regulatório aplicável à sua atividade econômica ou diária. Na maioria das vezes as pessoas gastam tempo na busca de informações ou na visita a órgãos do governo, em detrimento de sua atividade principal. Por isso, muitos países têm implementado ações como a publicação eletrônica e a consolidação e codificação de textos normativos, destinadas a melhorar o acesso de diferentes usuários às regulações.

Revisões automáticas (*sunset clauses*)

As revisões automáticas (cláusulas de caducidade) são dispositivos incorporados de forma específica aos textos legislativos e às disposições administrativas, com a missão de, após um determinado período, disparar automaticamente um processo de revisão ou caducar. Essa medida permite analisar se essas revisões alcançaram seus objetivos de política pública ou se simplesmente se tornaram obsoletas e estão gerando encargos administrativos desnecessários na economia. Embora seja uma ferramenta que permite a análise *ex-post* dos encargos regulatórios impostos pela regulação, seu uso não está generalizado e abrange apenas 50 % dos países da OCDE.

Regra “one-in one-out”

O princípio fundamental dessa regra – aplicada pelo governo do Reino Unido e recentemente adotada pelo Canadá – é que qualquer órgão interessado em introduzir uma nova regulação é obrigado a apresentar uma declaração com o custo líquido dos encargos regulatórios a ser acrescentados e as medidas a tomar em relação ao inventário de regulações, a fim de compensar a entrada de encargos regulatórios e manter o equilíbrio dos encargos administrativos.

Uso de linguagem cidadã

É uma ferramenta que permite reduzir significativamente os tempos que empresários e cidadãos gastam para ler e entender as regulações, a fim de aumentar os níveis de cumprimento e evitar reclamações dos cidadãos em razão de uma interpretação incorreta da legislação.

Silêncio administrativo é consentimento (*positiva ficta*)

Um dos custos econômicos impostos pela regulação a cidadãos e empresas é, sem dúvida alguma, o custo de oportunidade, pelos tempos de espera das respostas administrativas ou das solicitações ou requerimentos relacionados com o início das atividades econômicas. Por esse motivo, o silêncio administrativo como um sinal de consentimento pode ser, dependendo do contexto regulatório de cada país, uma ferramenta que permite reduzir não apenas os custos econômicos de oportunidade impostos pela atividade governamental, mas também os custos de encargos regulatórios, uma vez que isso significa que um empresário não voltará a requerer o procedimento ao órgão do governo.

Avaliação do impacto regulatório

A avaliação do impacto regulatório (RIA, por sua sigla em inglês) continua sendo a ferramenta central de todo o sistema de melhoria regulatória, uma vez que permite estabelecer um controle do fluxo das regulações, analisar a pertinência da sua emissão e implantar um controle de custos regulatórios.

No entanto, nos últimos anos foram acrescentados à RIA elementos como a identificação dos encargos administrativos decorrentes da proposta de regulação, a análise de riscos na formulação da regulação e a análise da concorrência econômica. Na América Latina, Brasil e México já adotam esse esquema para medir o impacto econômico das regulações. A Colômbia elaborou um esquema para a “análise do impacto regulatório”, e o Equador desenvolveu instrumentos de apoio a esse tipo de análise, antes da emissão de regulações.

Dispositivos de desregulação

Ordens de desregulação são dispositivos estabelecidos nos marcos regulatórios para que os titulares do Poder Executivo ou dos ministérios possam executar atos administrativos destinados a eliminar requisitos ou a reduzir os encargos dos procedimentos administrativos, sem a necessidade de cumprimento do processo formal junto ao Poder Legislativo.

Cooperação regulatória internacional

A cooperação regulatória internacional (CRI) é definida como qualquer acordo ou arranjo formal ou informal entre países, seja em nível bilateral, regional ou multilateral, para promover algum tipo de cooperação na formulação, monitoramento, aplicação ou gestão posterior da regulação (OCDE, 2012b). Assim, ao gerar esses acordos, um país pode aceitar que um usuário da regulação opte por cumpri-la em qualquer país integrante do referido acordo, e que isso seja válido para os demais. Assim, seriam reduzidos os encargos administrativos de um duplo cumprimento regulatório e de certificação do setor privado, que permite e favorece o livre comércio de mercadorias.

Uso de alternativas à regulação

No conjunto de ferramentas de simplificação administrativa há opções que permitem aos formuladores de regulação estatal estudar alternativas ao cumprimento de obrigações, de modo que elas não impliquem imposição de encargos regulatórios. Essas opções incluem:

- Uso de um código de práticas da indústria
- Autorregulação e códigos de práticas da indústria
- Análise e práticas baseadas na economia do comportamento

Lições aprendidas com a implementação de estratégias de simplificação administrativa

A OCDE (2010a) constatou que as estratégias de simplificação podem ser estruturadas considerando-se pelo menos as seguintes cinco fases: planejamento; consulta; formulação; execução e *feedback*; e supervisão.

Planejamento

Na fase de planejamento, os servidores responsáveis devem ter claros os objetivos a al-

cançar com a estratégia de simplificação. Em particular, devem considerar qual é o principal problema que se busca solucionar como governo: se há um problema de percepção (deficiente prestação de serviços públicos) que precisa ser melhorado, ou se o que se busca é resolver o problema dos encargos regulatórios onerosos que incidem sobre a atividade econômica do país.

Consulta pública

Um elemento extremamente importante no processo de estruturação de uma estratégia de simplificação é ouvir todos os atores envolvidos, para que eles possam opinar ou apresentar suas propostas e apropriar-se do programa de simplificação. De acordo com a evidência internacional, há várias opções para consulta pública, como por exemplo a criação de espaços institucionalizados, como os Conselhos Consultivos de Cidadãos, que servem para capturar todas as preocupações dos participantes e que funcionam para monitorar e dar apoio político à estratégia.

Formulação da estratégia de simplificação

Nessa etapa, é essencial considerar o desenvolvimento específico de um plano de ação, cujos prazos devem ser plausíveis e ajustados à realidade. Recomenda-se dividir o plano em três categorias principais: i) realização ou execução da estratégia, que implica usar ferramentas para identificar as medidas a ser implementadas; ii) etapa de negociação com os atores envolvidos no processo de implementação; e iii) prazos necessários para a consecução dos resultados.

Execução e retroalimentação

Quando o plano de ação está sendo executado, é preciso ter um monitoramento que indique se as ferramentas implementadas permitirão atingir os objetivos planejados. Para tanto, deve-se começar a gerar a documentação necessária que permita a rastreabilidade do processo de execução. Um esquema de incentivos deve ser elaborado para os participantes, como um mecanismo que indique a posição relativa das equipes no desenvolvimento dos trabalhos de implementação.

Supervisão

Atingir o objetivo da estratégia de simplificação requer a presença de um mecanismo de supervisão da execução. Recomenda-se que haja um órgão centralizado que coordene os trabalhos da estratégia e supervisione e monitore os trabalhos de implementação dos vários ministérios envolvidos.

Conclusões

Como se pôde observar ao longo deste capítulo, as estratégias de simplificação administrativa são ferramentas valiosas para reduzir os encargos administrativos, com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos. No entanto, qualquer estratégia de simplificação que se pretenda executar requer apoio político no mais alto nível. Isso significa que, caso se pretenda iniciar uma estratégia que envolva todos ou vários ministérios, o primeiro-ministro ou o presidente é que devem impulsionar a estratégia de simplificação. Outro elemento consiste em estabelecer mecanismos de cooperação com todos os atores envolvidos ao longo do processo de formulação da estratégia: é importante que os empresários ou os usuários da regulação a ser avaliada participem e tenham um espaço institucional de comunicação com os líderes da estratégia de simplificação. Também é preciso considerar mecanismos que permitam comunicar resultados tangíveis aos cidadãos e ao setor empresarial, a fim de gerar empatia e apoio para que a estratégia de simplificação administrativa possa ser concluída e os objetivos propostos, alcançados.

Referências bibliográficas

- Cabinet Office. 2010. *Applying Behavioural Insight to Health*. Londres: Cabinet Office
- Cofemer (Comisión Federal de Mejora Regulatoria). 2012a. *Reforma regulatoria en América Latina*. Cidade do México: Cofemer.
- , 2012b. *Informe sexenal 2006-2012*. Cidade do México: Cofemer.
- Coglianese, C. 2011. *Developing a Framework for Measuring Regulatory Performance in OECD Countries*. Madri: INAP.
- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). 1997. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OCDE.
- , 1999. *Reforma regulatoria en México*. Paris: OCDE.
- , 2002. *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries*. Paris: OCDE.
- , 2003. *From Red Tape to Smart Tape*. Paris: OCDE.
- , 2005. *Taking Stock of Regulatory Reform a Multidisciplinary Synthesis. Regulatory Quality*. Paris: OCDE.
- , 2008. *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Paris: OCDE.
- , 2009. *Indicators of Regulatory Management Systems*. Paris: OCDE, Regulatory Policy Committee.
- , 2010a. *Evaluating Administrative Burden Reduction Programmes and Their Impacts*. Paris: OCDE.

- , 2010b. *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. Paris: OCDE.
- , 2010c. *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries*. Paris: OCDE.
- , 2010d. *Why is Administrative Simplification So Complicated?* Paris: OCDE.
- , 2011. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Paris: OCDE.
- , 2012a. *Final Agenda 2nd Roundtable on Regulatory Reform for Growth and 7th Meeting of the Regulatory Policy Committee*. Paris: OCDE.
- , 2012b. *International Regulatory Cooperation. Draft Case Study on Transnational Private Regulation*. Paris: OCDE.
- , 2012c. *Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria*. Paris: OCDE.
- , 2012d. *Regulatory Reform for Growth*. Paris: OCDE.
- , 2015. *The International Experience of Simplification Programmes: Evaluation and New Beginning*. Paris: OCDE.

6 Gestão da prestação de serviços integrados

Primeiro, os cidadãos

Maryantonett Flumian

Introdução

As expectativas dos cidadãos de usufruir de melhores serviços em todos os aspectos de sua vida aumentam quase que diariamente. A resposta dos governos é procurar prestar serviços mais ágeis, integrados e no nível do conjunto do governo. Para ter sucesso, os governos devem ir além dos tradicionais silos departamentais originalmente concebidos para a gestão de serviços públicos. A implementação de uma estratégia de prestação de serviços integrados (ISD, por sua sigla em inglês) requer liderança nas áreas de políticas e programas, mandatos legais, governança, capital humano e gestão da qualidade. A liderança superior deve criar espaços para que o pessoal possa inovar e continuar a evoluir. A participação cidadã é fundamental. É preciso que haja um modelo de negócios que coloque o cidadão no centro da estratégia de prestação de serviços do governo, para superar a rigidez dos silos.

O processo de evolução dos governos rumo à integração dos seus serviços centrados no cidadão exige ações em várias dimensões. O Anexo 6.1 sistematiza informações sobre os diferentes níveis de maturidade dos governos nesse processo.

Primeiro, os cidadãos

Colocar os cidadãos no centro da prestação de serviços, em vez dos programas, transformará drasticamente a relação entre cidadãos e governo. Um exemplo de serviços centrados no cidadão é a Administração Geral de Serviços do Canadá (*Service Canada*). Dessa experiência podem resultar vários princípios de aplicação geral.

O modelo da *Service Canada* está centrado nos quatro principais conceitos a seguir:

1. **Foco no cidadão:** se a função primordial do governo é obter melhores resultados, o eixo fundamental é a forma como os cidadãos recebem os serviços de que necessitam e que usam.

2. **Prestação de serviços públicos integrados:** a capacidade de prestar, de forma eficiente, uma gama de serviços “agrupados”, mais facilmente acessíveis, é uma marca registrada do modelo de negócios.
3. **Integração da informação cidadã:** a informação é solicitada uma vez e usada novamente quando apropriado. Os cidadãos consentirão em compartilhar suas informações quando isso melhorar a prestação de serviços (serviços oportunos, personalizados, convenientes, justos e equitativos) e, ao mesmo tempo, proteger sua privacidade.
4. **Colaboração e parceria:** usar o “conjunto” do potencial do governo para melhor servir os cidadãos. Isso significa ver o governo com os olhos dos cidadãos e definir as ofertas de serviços de acordo com essa visão, além de desenvolver e cultivar parcerias entre organizações para melhorar a oferta e a prestação de serviços. Embora os silos administrativos possam ser mantidos por questões organizacionais, é fundamental criar parcerias e redes que trabalhem em conjunto, de forma mais orgânica, na prestação de serviços.

Gráfico 6.1. Modelo de negócio centrado no cidadão



Fonte: Elaboração própria.

Para centrar-se efetivamente no cidadão, a *Service Canada* definiu diferentes segmentos identificáveis de canadenses (por exemplo, famílias e filhos; jovens; adultos em idade ativa; idosos; comunidades linguísticas minoritárias oficiais; recém-chegados ao Canadá, etc.). Para a *Service Canada*, uma estratégia de serviços centrada no cidadão define: a natureza do segmento e as características que o determinam; suas aspirações e necessidades; os objetivos das políticas que o governo pretende alcançar; a es-

estratégia de prestação de serviços para alcançar esses objetivos; a combinação de serviços e benefícios que satisfaça as necessidades dos segmentos; os novos serviços e benefícios básicos melhorados, necessários para reduzir a sobreposição e as lacunas no serviço; e as parcerias com a sociedade civil ou o setor privado.

Ao adotar o modelo da *Service Canada*, os governos podem redefinir a forma como servem os cidadãos e, ao fazê-lo, cultivar e aumentar sua confiança, enquanto reduzem custos. Para cumprir esses objetivos, é preciso considerar várias dimensões relacionadas com a gestão. Neste capítulo são definidas dimensões como governança, capital humano e gestão da qualidade. Para começar, uma análise sucinta do modelo da *Service Canada* é apresentado na próxima seção.

Service Canada

A *Service Canada* foi criada para ser uma organização de serviços do conjunto do governo. Constituída principalmente a partir do governo federal canadense – com os antigos departamentos de Recursos Humanos e Desenvolvimento de Competências e de Desenvolvimento Social do Canadá – o órgão gerencia os canais presenciais, telefônicos e da Internet para o governo do país. No início, foi criado um Comitê Ministerial de 13 ministros, responsável pela gestão de toda a dimensão do conjunto do governo. O Comitê Ministerial emitiu um sinal claro para todo o sistema burocrático de que as reformas eram uma prioridade importante para o governo e acelerou a implementação. Por sua vez, o lançamento rápido assegurou a sustentabilidade da reforma. Embora desempenhe sua função no conjunto do governo, a *Service Canada* presta contas ao Ministro do Emprego e Desenvolvimento Social do Canadá (AESD, por sua sigla em inglês; anteriormente, Ministro de Recursos Humanos e Desenvolvimento Social do Canadá), e o responsável pela sua operação é um executivo especializado do alto escalão.

O modelo da *Service Canada* foi originalmente concebido como uma fórmula provisória, aberta a novas formas de organização que melhor abordassem o desafio enfrentado pelo serviço. Segundo Flumian, Coe e Kernaghan (2007), “é necessário incorporar as dimensões tanto verticais como horizontais da prestação de contas; estratégias robustas de gestão de desempenho baseadas em resultados integrados; financiamento seguro e estável da prestação horizontal de serviços; e mecanismos e autoridades para garantir parcerias eficazes”. Esses autores esperavam que a *Service Canada* aumentasse a sua capacidade de prestação de serviços, para que os departamentos isolados para os quais a entidade já prestava serviços não precisassem manter redes de prestação de serviços separadas. Além disso, os dados coletados pela *Service Canada* por meio de sua atenção centrada no cidadão seriam entregues aos centros de políticas para subsidiar, mais adequadamente, a formulação de políticas públicas (Flumian, Coe e Kernaghan, 2007). O modelo da *Service Canada*, tanto em suas realizações como em seus desafios, continua a ser um estudo de caso útil de como introduzir e gerenciar uma transformação centrada no cidadão.

Governança e prestação de contas

Boa governança tem a ver com a condução do barco do governo, de modo que todos os re-mos disponíveis o impulsionem no mesmo ritmo e na mesma direção, para que ele chegue a um determinado destino da forma mais eficaz. Manter o curso significa dispor de proces-sos de prestação de contas compartilhados, mas rigorosamente definidos; orçamentos, planos de implementação e avaliações de resultados. A governança na era digital requer o alinhamento das aspirações de prestação de contas de várias organizações parceiras, tendo muito presentes as necessidades dos cidadãos. Ao tentar iniciar uma transformação dessas características, deve-se prestar muita atenção à criação de acordos de governança robustos, em um ambiente cada vez mais baseado em redes. Além disso, é preciso que haja inovação nos modelos de governança para colocar os cidadãos no centro. Ao longo do tempo, os silos serão substituídos por novas fórmulas.

A pergunta inevitável sobre quem deve prestar contas por uma parceria desse tipo pode ser respondida com a designação de um servidor do alto escalão ou “Diretor Executivo” para supervisionar e dirigir o trabalho. Gestores políticos e executivos ocu-pam posições institucionais diferentes quando supervisionam uma iniciativa com um alto componente tecnológico e enfrentam problemas diferentes. É importante encontrar o nível adequado de controle político: muito pouco pode colocar em risco o apoio político da iniciativa (Flumian, Coe e Kernaghan, 2007). O vínculo entre a vontade política e o Diretor Executivo, responsável por alinhar todos os níveis de governo na oferta de programas e serviços aos cidadãos, é fundamental para manter o impulso. No entanto, as estruturas hierárquicas e a necessidade de visibilidade pública não podem ser facilmente elimina-das. Os políticos e gestores também devem ver a si próprios como parte da solução. Por meio de um forte compromisso com políticos e servidores do alto escalão, o Diretor Exe-cutivo pode assegurar uma identificação com a visão, a estratégia de negócios e as diver-sas fases de implementação no curto e médio prazo.

Responsabilização e prestação de contas compartilhadas requerem atenção ao contexto específico de cada iniciativa de colaboração. Do ponto de vista da prestação de contas da administração, “cada jurisdição tem seus próprios mecanismos internos corpo-rativos, reguladores e de supervisão legislativa, e o teste em quaisquer circunstâncias é perguntar a quem pertence a informação ou a designação de recursos em questão, quem a controla, a qual agente responsável pela privacidade ou auditor externo cabe a supervi-são e, em última análise, qual ministro proporciona o fórum para a realização da prestação de contas” (Brown, 2011). As barreiras estruturais dos orçamentos verticais e de tomada de decisão devem ser superadas com a adoção de uma abordagem centrada no cidadão. Por exemplo, há pouco tempo o Escritório de Passaportes do Canadá (*Passport Cana-da*) foi extinto, e suas funções de políticas e prestação de serviços foram divididas entre a *Service Canada* e o Departamento de Cidadania e Imigração do Canadá (*Citizenship and Immigration Canada, CIC*). A divisão das responsabilidades ainda está sendo estudada no nível operacional. Como ambos os departamentos estavam envolvidos em um esforço de modernização paralelo para simplificar o processo de emissão de passaportes, o foco e o debate passaram do cidadão e da modernização para a transição em si e as preocupações

previsíveis relacionadas com a prestação de contas. Reconhecendo essa situação, os gestores dos dois departamentos suspenderam a interpretação jurídica e o exercício de prestação de contas, para que as equipes encarregadas da prestação de serviços pudessem se concentrar no que realmente importava: o cidadão.

A governança e a autoridade financeira

As disposições orçamentárias e financeiras para a transformação do conjunto do governo na prestação de serviços são cruciais para um resultado exitoso. Nesse sentido, foram usados vários modelos, alguns mais bem-sucedidos do que outros. Na Austrália, foi criado o *Centrelink*, financiado por meio da negociação de recursos com vários departamentos. Por muitos anos, o *Centrelink* funcionou sem dotação orçamentária. Para financiar iniciativas desse tipo, podem ser usadas fontes de receitas compartilhadas e orçamentos conjuntos ou fundos comuns (Keast, 2011). A expressão “orçamentos conjuntos” é usada para definir uma série de abordagens que podem se tornar cada vez mais integradas. Um mínimo de colaboração poderia envolver um alinhamento de recursos, aliado à continuação de prestações de contas separadas do uso dos recursos. Um máximo de colaboração implicaria orçamentos totalmente integrados de pacotes de serviços definidos, ou “orçamentos unificados” (McDaid, 2012). No entanto, essas disposições em geral são negociadas ano a ano, consomem energia e recursos humanos e propiciam àqueles que “resistem” uma oportunidade anual para visitar a abordagem mais integrada. As decisões sobre os recursos muitas vezes suscitam debates mais acalorados nas burocracias. Após muitos anos de experimentação, o Governo da Austrália modificou essa abordagem.

No caso da *Service Canada*, a autoridade financeira e a prestação de contas foram alinhadas sob a figura de um ministro responsável e um diretor executivo. Isso garantiu um financiamento estável e previsível para a transformação (Flumian, Coe e Kernaghan, 2007). As prestações de contas financeiras também introduziram metas para as economias de escala que seriam obtidas com a consolidação das redes, dos escritórios e da administração. As economias eram divididas entre o Tesouro e a *Service Canada*, a fim de impulsionar a transformação nas áreas de tecnologia e recursos humanos. Esse alinhamento propiciou um horizonte de planejamento de vários anos, que apoiava e favorecia os investimentos necessários.

A governança e a implementação

A implementação deve ser gerenciada de modo a criar confiança nas novas formas de trabalhar por meio das instituições públicas e em apoio aos objetivos políticos. Na *Service Canada*, a implementação foi gerenciada de forma a dar sinais visíveis de mudanças a cada seis meses, a fim de criar confiança e mostrar o progresso. Os políticos veem a mudança que servidores e cidadãos podem comemorar. Para alcançar esse objetivo, todas as partes dessas novas parcerias de serviços deverão demonstrar que têm uma definição clara e convincente do problema, um plano realista para as realizações e estimativas de custos para apoiá-lo. Isso inclui uma avaliação clara de quem será afetado e como será afetado, dentro e fora do governo, e uma estratégia para envolver atores favoráveis e

contrários. Ao articular-se com os demais departamentos nos quais prestava serviços, a *Service Canada* elaborou, com seus parceiros, memorandos de entendimento (MOU, por sua sigla em inglês), que traziam anexas as políticas e uma programação para maior clareza. Os grupos de trabalho bilaterais entre a *Service Canada* e cada um dos outros departamentos participantes também foram usados para melhorar o alinhamento entre as políticas departamentais e a prestação de serviços, bem como para esclarecer papéis e responsabilidades. Foram desenvolvidos subacordos entre os parceiros nas áreas de recursos humanos, finanças/contabilidade, sistemas, serviços administrativos, comunicações e serviços pela Internet. Todas essas medidas fortaleceram e vincularam a prestação de contas, a elaboração de orçamentos e os resultados.

O capital humano

Apesar das crescentes expectativas dos cidadãos e do surgimento, no horizonte, de novos métodos de prestação de serviços, o ambiente de trabalho dos serviços públicos permanece praticamente inalterado em termos de sua estrutura hierárquica e cultura tradicional. Construir e obter uma cultura de excelência na prestação de serviços requer investimentos no que será um compromisso de longo prazo com o povo, ao (i) reconhecer a importância da excelência nos serviços, desenvolver e recompensar esse reconhecimento nos servidores e promovê-lo como uma competência importante e um elemento fundamental da carreira profissional no governo; e (ii) garantir que o objetivo do governo de prestar serviços centrados nos cidadãos seja real e tangível para gestores e servidores, certificando-se de que tenham as atitudes, habilidades e competências necessárias para prestar plenamente um serviço contínuo e centrado nos cidadãos, em cada experiência de prestação de serviços.

Com a criação da *Service Canada* ficou entendido que a prestação de serviços é uma área profissional como a de qualquer outra especialização. O objetivo da nova organização foi transformar o pessoal de atendimento ao público de especialistas em programas em especialistas em serviços, que poderiam ajudar os cidadãos a lidar com a maioria das suas necessidades.

O *Service Canada College* foi fundado em consonância com o conceito de “universidade corporativa” encontrado em um número crescente de empresas e órgãos públicos em todo o mundo. O Programa de Certificação de Excelência no Serviço está centrado nos seguintes objetivos (*Service Canada, s/f*):

1. Obter uma compreensão mais profunda de como preferências pessoais e estilos de comunicação repercutem na capacidade de oferecer um serviço de excelência a clientes, colegas e parceiros da comunidade.
2. Aplicar os cinco princípios de excelência no serviço (conhecimentos, tempestividade, equidade, resultados e esforço adicional) no trabalho diário com clientes, colegas e parceiros da comunidade.
3. Identificar os elementos de uma experiência de serviço de qualidade e demonstrar no serviço a aplicação de técnicas de excelência para prestar serviços a clientes, colegas e parceiros da comunidade.

4. Desenvolver habilidades e conhecimentos para servir clientes, colegas e parceiros da comunidade.

Para a consecução desses objetivos, a instituição oferece três cursos de especialização, cada um deles voltado para um grupo específico de servidores. Uma breve descrição de cada curso é apresentada a seguir (*Service Canada*, s/f):

1. Colocar os clientes em primeiro lugar: para os servidores que apoiam os canadenses no processamento de formalidades e serviços de pagamento.
2. Colocar os colegas em primeiro lugar: para os servidores que trabalham na prestação de serviços corporativos ou de facilitação dentro do departamento (por exemplo, recursos humanos, tecnologia da informação, administração, finanças, comunicações).
3. Colocar as comunidades em primeiro lugar: para os servidores que trabalham em programas de benefícios com organizações comunitárias, para informá-las dos programas e serviços do governo (por exemplo, oficial de programas que presta serviços na comunidade).

O Programa de Certificação de Excelência no Serviço foi criado para complementar a formação funcional e operacional dos servidores. Os cursos oferecem uma abordagem de três níveis de excelência no serviço. Cada nível é baseado no anterior. A Especialização de Nível 1 inclui capacitação no local de trabalho, instrução em sala de aula e também prática, e está centrado nas atitudes e nos comportamentos dos alunos individuais. A Especialização de Nível 2 mantém as disciplinas do nível 1, com sessões virtuais, tarefas de casa e um componente de síntese em grupo. Enquanto os níveis 1 e 2 são obrigatórios para os gestores de programas de nível básico, a Especialização de Nível 3 é uma validação de todos os conhecimentos necessários adquiridos para se tornar um profissional de serviços.

Recompensar pela obtenção de excelência no serviço pelos servidores é uma forma segura de promover essa excelência. Para gerar recompensas e fomentar a excelência no serviço como uma competência importante e um elemento básico da carreira profissional, a *Service Canada* lançou o Programa de Orgulho e Reconhecimento (*Pride and Recognition*), destinado a premiar a inovação e a excelência no serviço. O programa gerencia os Prêmios em Excelência da *Service Canada*. Essas recompensas têm como objetivo gerar conscientização no que se refere à *Service Canada* e aos cursos oferecidos pelo *Service Canada College*. Os prêmios estão focados em excelência no serviço, liderança, inovação, trabalho em equipe, reconhecimento e dedicação demonstrada aos canadenses.

Chegar aos gestores de nível médio é fundamental para criar uma cultura de empoderamento. Inicialmente, o *College* pretendia criar uma “revolução dos serviços” de baixo para cima, começando com o pessoal de atendimento ao público. Essa abordagem se opõe às mais tradicionais, de cima para baixo, segundo as quais primeiro são formados os gestores que, em seguida, são incentivados a disseminar a mensagem entre os servidores. Ao adotar essa abordagem, o *College* descobriu que, embora gerasse a ex-

celência no serviço no nível individual, ainda era necessário criar a cultura de excelência no serviço no ambiente de trabalho, para que os servidores capacitados pudessem estar verdadeiramente empoderados para alcançar seus novos objetivos nos serviços. O *College* entendeu que, embora os servidores nos níveis executivo e de atendimento ao público tivessem uma boa formação, ainda era necessário ocupar-se dos gerentes de nível médio. Para tanto, eram necessárias abordagens de baixo para cima e de cima para baixo, tanto das habilidades como da formação.

Como resultado, foi introduzido um projeto piloto – “Primeiro, os servidores”, destinado a fornecer aos gestores os conhecimentos e as habilidades necessários para apoiar o pessoal inscrito no Programa de Certificação de Excelência no Serviço (*Service Canada*, 2007). Esse plano piloto foi institucionalizado como o Programa de Desenvolvimento de Liderança e de Excelência Gerencial em Serviços. O programa está centrado nas habilidades de liderança dos gestores, que incluem gestão de desempenho, pensamento estratégico e compromisso (*Service Canada*, 2008).

A noção de prestação de serviços deve ser estendida a todos os que participam de uma cadeia ou de uma equipe de serviços específica, uma vez que a cadeia de serviços é tão boa quanto o seu elo mais fraco. Tendo isso em conta, o Programa de Certificação de Excelência no Serviço foi ampliado para garantir que cada servidor da organização fosse tratado como um cliente. Para tanto, foram realizadas pesquisas após as aulas, perguntando aos alunos como melhorar a apresentação do conteúdo dos cursos, de modo a ajustar cada iteração com base em seus comentários. Para colaborar com esse objetivo, uma equipe de desenvolvimento de cursos foi agregada à equipe de instrutores.

Para formar os profissionais dos serviços, o *College* usou instrumentos psicométricos, exercícios de cliente anônimo e experiências da vida real e do setor privado. Para garantir sua adesão, os alunos eram tratados como profissionais. Cabe destacar que a *Service Canada* também desenvolveu um marco estratégico para facilitar a participação dos servidores. Esses esforços foram apoiados por um sítio interno da *Service Canada* na internet, que garantia aos servidores acesso fácil a todos os documentos relacionados com a cultura, as mensagens regulares da gerência superior e um boletim de notícias eletrônico semanal para os servidores” (*Service Canada*, 2008).

No seu relatório anual, a *Service Canada* declara: “Queremos as pessoas certas nos empregos certos. Isso significa atrair novos servidores que reflitam a diversidade das comunidades nas quais nossos escritórios estão localizados. Significa contratar pessoas que trazem um compromisso para as suas novas profissões. Uma maneira de conseguir isso foi por meio de uma campanha destinada aos egressos de universidades e escolas técnicas que eram membros de grupos minoritários visíveis”.

Gestão da qualidade

A *Service Canada* tem dedicado muita atenção à construção de um sistema de gestão da qualidade que apóie a transformação dos serviços. A aprendizagem da *Service Canada* pode ser usada para desenvolver um modelo de gestão da qualidade. Os elementos desse modelo incluem: cartas, pesquisas, indicadores, estudos independentes e canais de expressão pública.

Cartas

As cartas de serviços destacam o compromisso com os cidadãos. A carta da *Service Canada* enfatiza a sua promessa aos canadenses de prestar serviços equitativos e imparciais, fornecer uma explicação clara das decisões e um acessível processo de revisão da tomada de decisões e a segurança das informações privadas.²⁶ A carta também inclui uma explicação sobre a finalidade e o objetivo dos serviços, bem como informações de contato. A *Service Canada* publicou sua carta de serviços na Internet. A maioria das organizações de prestação de serviços tem cartas desse tipo ou promessas de serviços que destacam as qualidades dos serviços que os cidadãos podem esperar, as quais são cruciais para fornecer um padrão razoável ao qual comparar sua experiência individual nos serviços.

Pesquisas

O objetivo das pesquisas é “obter uma compreensão mais profunda da experiência dos cidadãos com os serviços públicos. Esse conhecimento permite que os prestadores de serviços os tornem melhores com base em uma perspectiva cidadã e na experiência empírica”.²⁷ Na verdade, a *Service Canada* é o resultado de um extenso estudo realizado por meio de pesquisas. Sob o título “Modernizar os Serviços para os Canadenses”, o Governo realizou e apoiou um estudo considerável das expectativas em torno da prestação de serviços no Canadá.²⁸ E assim se concluiu que a maioria dos canadenses aprova a ideia de ter serviços públicos melhorados, desejando que sejam mais simples e convenientes.²⁹ O estudo por meio de pesquisas das expectativas dos cidadãos em relação aos serviços tem sido permanente no Canadá, e isso foi mostrado na publicação das Pesquisas “Primeiro, os cidadãos” (*Citizens First Surveys*). No entanto, apesar da existência de um histórico amplamente favorável, argumenta-se que esses levantamentos têm uma baixa taxa de resposta – o que se traduz numa falta de representatividade – e uma visão, predominante no setor privado, do cidadão como consumidor, que não capta a diversidade dos desafios enfrentados pelos serviços sociais públicos (Howard, 2010). Mais recentemente, a pesquisa foi modificada para permitir a migração para o ambiente virtual³⁰ e a inclusão de novas “visões inovadoras qualitativas baseadas nos comentários dos entrevistados a respeito de como melhorar as experiências dos serviços”.³¹

Indicadores

Essas pesquisas foram úteis para impulsionar a abordagem da *Service Canada* e levaram à criação do Instrumento Comum de Medição (CMT, por sua sigla em inglês). O CMT mede os comentários dos clientes/cidadãos sobre os serviços públicos nos cinco principais fato-

²⁶ Para mais informações, acesse o sítio da Service Canada, disponível em: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/sccharter.shtml#aad>.

²⁷ Para mais informações, visite o sítio do *Institute for Citizen-Centered Service*, disponível em: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/?lang=en>.

²⁸ Entrevista a Maryantonn Flumian, realizada por Fraser Smith, em 15 de junho de 2015.

²⁹ *Ibidem* nota anterior.

³⁰ Ver *Institute for Citizen-Centered Service* (2012), “Citizens First 6 Summary”, disponível em: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-6/?lang=en>.

³¹ Ver *Institute for Citizen-Centered Service* (2014), “Citizens First 7 Summary”, disponível em: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-7/?lang=en>.

res de satisfação cidadã (tempestividade, conhecimentos e competências, cortesia, equidade e resultados). Esse instrumento pode ser adaptado para uso “em pessoa, por telefone ou nos serviços baseados na Internet, e os órgãos podem personalizá-lo acrescentando perguntas específicas da organização”,³² embora se recomende um conjunto básico de perguntas. De acordo com o *Institute for Citizen-Centered Service* (2014), “o CMT está sendo usado em todos os órgãos do governo no Canadá e internacionalmente em várias jurisdições e está ganhando reputação como um instrumento multicanal criado para formular pesquisas de satisfação do cliente para os serviços públicos”.³³

Estudos independentes e canais de expressão pública

Medir a qualidade da experiência dos serviços do ponto de vista da transação requer um estudo independente na forma de monitoramento de telefonemas e exercícios de cliente anônimo, bem como canais acessíveis de expressão pública. No Canadá, o Escritório de Satisfação do Cliente (OCS, por sua sigla em inglês) funciona como uma ouvidoria que estuda e age a partir de sugestões, elogios e reclamações sobre a prestação de um serviço. Se um cliente tem uma pergunta ou uma reclamação a respeito de um serviço, é orientado a entrar em contato com o 1-800-O-Canada, onde um agente receberá suas informações e lhe comunicará que um funcionário irá contatá-lo em 24 horas. As informações das consultas dos clientes ao OCS são enviadas duas vezes ao dia para processamento. Ao recebê-las, um funcionário da área de consultas do OCS entra em contato com o cliente para obter mais informações e assegurar-lhe que está acompanhando o assunto. A seguir o funcionário da área de consultas busca informações adicionais para investigar a consulta e pode entrar em contato com qualquer pessoa na cadeia de serviços para corrigir o problema. O OCS tem sete dias úteis para realizar seu estudo imparcial e contatar o cliente para informá-lo das conclusões. Em casos mais complexos, quando não é possível cumprir o prazo de sete dias, o cliente é informado de que será necessário mais tempo.

A *Service Canada* também criou o programa “Voz do Empregado” (VOE, por sua sigla em inglês) para reforçar a melhoria contínua e a excelência na prestação de serviços. Assim, todos os servidores da *Service Canada* tiveram a oportunidade de oferecer seus comentários e suas ideias sobre onde poderiam ser feitas melhorias na prestação de serviços aos canadenses. Todas as sugestões foram respondidas e informações reunidas para influenciar e orientar a melhoria do serviço e o trabalho de modernização no futuro. Isso também acabou gerando níveis mais altos de compromisso dos servidores.

Conclusões

Na medida em que os governos modernizarem a prestação de serviços, os cidadãos terão experiências com serviços mais eficazes, eficientes e com maior facilidade de acesso. Os

³² Ver *Institute for Citizen-Centered Service* (2014), “Citizens First 7 Summary”, Disponível em: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-7/?lang=en>.

³³ *Ibidem* nota anterior.

governos oferecerão serviços melhores para otimizar os resultados para os cidadãos, ao mesmo tempo em que reduzirão seus custos. Para modernizar as abordagens existentes, é preciso que haja um modelo de prestação de serviços que substitua a abordagem tradicional centrada no programa, por uma centrada no cidadão. Um modelo desse tipo prioriza resultados, em vez de processos e produtos. Também se pretende construir uma rede de serviços com as organizações participantes, claramente centrada na melhor maneira de atender às necessidades dos cidadãos. O foco no cidadão é a maneira mais eficaz de obter um alinhamento entre as organizações participantes cuja colaboração é necessária. Esses alinhamentos devem ser reforçados nos níveis político e burocrático, com métricas de desempenho e orçamentos compartilhados e coordenados, criando, ao mesmo tempo, no pessoal, uma cultura de excelência no serviço. A proposta de valor para modernizar os serviços públicos é clara; o foco permanente no cidadão indicará o caminho.

Referências bibliográficas

- Brown, D. C. G. 2011. "Accountability in a Collectivized Environment." Em *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*. Waterloo, Ontário.
- Flumian, M., A. Coe e K. Kernaghan. 2007. "Transforming Service to Canadians: The Service Canada Model." *International Review of Administrative Sciences* 73, Nº 4: 557-568.
- Howard, C. 2010. "Are We Being Served? A Critical Perspective on Canada's Citizens First Satisfaction Surveys." *International Review of Administrative Sciences* 76, Nº 1: 65-83.
- Institute for Citizen-Centered Service*. 2012. "Citizens First 6 Summary." Disponível em: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-6/?lang=en>. (Consultado em 5 de agosto de 2015).
- , 2014. "Citizens First 7 Summary." Disponível em: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-7/?lang=en>. (Consultado em 5 de agosto de 2015.)
- , s/f. Página web, disponível em: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/?lang=en>. (Consultada em 7 de agosto de 2015)
- Keast, R. 2011. "Joined-Up Governance in Australia: How the Past Can Inform the Future." *International Journal of Public Administration* 34, Nº 4: 221-231.
- McDaid, D. 2012. "Joint Budgeting: Can It Facilitate Intersectoral Action?" *Governance for Health in All Policies* 111.
- Service Canada*. 2007. *Annual Report 2006-2007*. Ottawa: Governo do Canadá. Disponível em http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/reports/ar_0607/chapter5.shtml.
- , 2008. *Relatório Anual 2007-2008*. Ottawa: Governo de Canadá. Disponível em http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/reports/ar_0708/chapter5.shtml.
- , s/f. *Service Canada Excellence Certification Program Brochure: Building a Culture of Service Excellence*. Ottawa: Governo do Canadá.
- , Página web, disponível em: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/sccharter.shtml#aad>. (Consultada em 7 de agosto de 2015).

Anexo 6.1. Modelo de maturidade da prestação integrada de serviços

	Cooperação	Coordenação	Colaboração
Descrição	<p>Informal, sem visão ou estrutura comum.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compartilhamento de informações básicas sobre o programa. • A autoridade é mantida; os recursos são separados, de baixo risco. 	<p>Alguma formalidade, missões mutuamente compatíveis, mas não conjuntas.</p> <p>As partes planejam em conjunto, mas mantêm a autoridade.</p> <p>É possível que alguns recursos sejam compartilhados.</p> <p>Os níveis de risco aumentam.</p>	<p>Novas estruturas com missão comum, autoridade compartilhada e fundo comum de recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abordagem organizacional sistemática e integrada. • O risco é maior.
Alcance do serviço e grau de foco no cidadão	<ul style="list-style-type: none"> • Várias organizações podem compartilhar um mesmo lugar. • Os processos de implementação do programa e a incorporação são separados. • O foco no cidadão está baseado no programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • São produzidos desvios entre organizações. • Há promoção cruzada para serviços parecidos de outras organizações. • Há conscientização do foco no cidadão. • Pode haver um alinhamento das funções de acesso do cliente, mas com sistemas e processos separados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os prestadores de serviços participantes alinham-se para prestar serviços com vistas à consecução de resultados para os cidadãos. • Verdadeiro serviço de “balcão único” com pacotes de serviços definidos.
Integração dos dados dos cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> • Não são compartilhadas informações dos cidadãos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os dados de tendência são compartilhados informalmente. Não são compartilhadas informações dos cidadãos individuais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acordos formalizados para compartilhar dados com parceiros e jurisdições. • Os dados dos cidadãos são integrados.
Apoio político	<ul style="list-style-type: none"> • Não há participação. • A autoridade reside unicamente em cada organização participante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participação mínima. • Algum risco compartilhado, mas a autoridade e a prestação de contas são mantidas em cada organização. 	<ul style="list-style-type: none"> • O governo apoia formalmente a prestação de serviços integrados e designa um único ponto de prestação de contas (por exemplo, o Ministro de Serviços).
Patrocínio executivo	<ul style="list-style-type: none"> • A liderança está descentralizada. • A participação do patrocínio é mínima, apenas para firmar acordos de compartilhamento de aluguéis. 	<ul style="list-style-type: none"> • A liderança continua sendo descentralizada, mas trabalha de maneira conjunta em prol de um objetivo comum. 	<ul style="list-style-type: none"> • São alcançados o equilíbrio e a aceitação entre as responsabilidades do pessoal central e de atendimento ao público.
Formação / recrutamento	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusivamente centrada no programa. • Não há integração do currículo. 	<ul style="list-style-type: none"> • A formação continua centrada no programa, mas inclui elementos básicos do programa de organizações externas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Currículo especializado para apoiar a prestação de serviços integrados. <p>A reforma é produzida em todos os níveis da nova organização de serviços.</p>

	Cooperação	Coordenação	Colaboração
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • O programa vê o cidadão através da lente da organização. • Os conhecimentos do programa são mais valorizados do que a excelência no serviço. • O alcance dos esforços de mudança não se estendem além dos limites do programa dentro da organização. • Não há menção à prestação de serviços integrados em documentos de planejamento estratégico. 	<ul style="list-style-type: none"> • O pessoal reconhece as oportunidades para uma promoção cruzada e apoia o cidadão além dos limites da sua organização. • A mentalidade de “Primeiro, os cidadãos” começa a tomar forma com o alinhamento dos programas conforme a evolução dos eventos de vida do cidadão. • Há planos estratégicos para alcançar níveis mais profundos de prestação de serviços integrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • A mentalidade de “Primeiro, os cidadãos” é difundida em toda a organização, movimentando a cultura relacionada a ela desde os especialistas em programas aos especialistas em serviços. • A ampliação dos serviços e os resultados para os cidadãos são rotineiramente encontrados nos documentos de planejamento estratégico.
Modelos de financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Os orçamentos são exclusivamente verticais e há várias restrições nos fundos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhamento de recursos entre departamentos. • As fontes de financiamento em geral são de mais curto prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • A integração existe, e vai do fundo comum de recursos com prestação de contas compartilhada aos orçamentos totalmente integrados (orçamentos unificados). • Os incentivos e os objetivos de contenção de custos estão alinhados.
Governança	<ul style="list-style-type: none"> • Governança exclusivamente vertical, não há um enfoque horizontal formal. • As decisões de investimentos estão centradas no programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • A prestação de contas é compartilhada entre os atores participantes. • As decisões de investimento são mantidas separadas. No entanto, há considerações no planejamento. Não há critérios conjuntos formais de investimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • A prestação de contas formal está nas mãos de uma única entidade que supervisiona os critérios de investimento. • Os órgãos de tomada de decisões e os investimentos estão integrados e alinhados, tendo presente o resultado para o cidadão.
Feedback da gestão da qualidade	<ul style="list-style-type: none"> • Foco nos produtos. • Apenas medição do desempenho centrado nas métricas (por exemplo, rapidez do serviço, telefonemas respondidos, reclamações processadas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de serviços ou promessa de serviços. • Atenção às métricas e à qualidade do serviço. 	<ul style="list-style-type: none"> • Foco nos resultados. • Há um órgão de análise imparcial. • Pesquisa cidadã. • Atenção ao impacto final do serviço. • A mudança é produzida de cima para baixo.

	Cooperação	Coordenação	Colaboração
Potencial de eficiência (economia de custos)	<p>Mínimo</p> <ul style="list-style-type: none"> Há duplicação de processos e sistemas de negócios no processamento e no serviço ao cliente. São compartilhadas informações básicas do programa além dos limites das organizações, mas isso produz como resultado uma economia ou um nível de eficiência mínimos. Os custos do serviço continuam aumentando para manter o ritmo com os padrões da indústria. 	<p>Mínimo-moderado</p> <ul style="list-style-type: none"> Sem compartilhar as informações do cliente, não é possível obter a racionalização das funções de processamento. Algumas melhorias na interação com o cliente podem gerar alguma eficiência no que se refere aos volumes de consultas básicas. 	<p>Alto</p> <ul style="list-style-type: none"> São compartilhados dados do cliente, o que melhora consideravelmente o potencial para mobilizar sistemas e processos compartilhados, reduzindo, assim, as funções de processamento, transferências e pontos de contato com os clientes. São estabelecidos métodos de implementação comum em todos os canais. Os canais de apoio são consolidados como resultado da diminuição de volume. As funções de integridade comuns evoluem e geram economias por meio de melhores práticas de detecção de fraudes.

7 A jornada para melhorar a experiência cidadã

Uma agenda em contínua evolução

Pedro Farias

Nos capítulos anteriores foram apresentadas algumas das iniciativas realizadas e das lições aprendidas nos últimos anos pelos governos de vários continentes, em seus esforços para colocar as necessidades dos cidadãos no centro da sua ação. Muitos dos avanços obtidos permitiram identificar os fatores mencionados anteriormente como vetores da inovação na prestação de serviços. É fundamental compreender que esses **vetores funcionam de forma muito interligada**, na medida em que a inovação estimulada por um em geral impele a inovação nos demais. Além disso, esses fatores não representam respostas categóricas e definitivas aos problemas, mas sim orientações a ser levadas em conta na jornada permanente dos governos que buscam melhorar seu relacionamento com os cidadãos.

Em um modelo de gestão centrado no cidadão, a prestação de serviços não mais se assenta em uma sucessão de interações pontuais, mas em uma relação duradoura baseada no conhecimento do perfil do cidadão, que permite inclusive prever suas necessidades e expectativas. Sob esse enfoque, **em qualquer órgão público o cidadão deve ser reconhecido** com base em um princípio de que não há “porta errada” no governo para acessar as informações necessárias ou realizar um procedimento relacionado com um direito ou uma obrigação. Os vários canais de prestação de serviços (presencial, virtual, telefônico e postal) devem coexistir de forma harmoniosa e complementar, ampliando e adequando a oferta de forma coordenada.

As tecnologias são fundamentais, mas não suficientes

Atualmente, é impossível planejar avanços na direção desse cenário desejado sem aproveitar o enorme potencial oferecido pelas modernas tecnologias da informação e comunicação (TIC) para aumentar a eficiência operacional, facilitar transações e maximizar a participação cidadã. Em meio à crescente oferta de novas tecnologias, merecem destaque as enormes possibilidades decorrentes da rápida evolução dos recursos tecnológicos que permitem a identificação inequívoca do cidadão. As bases de dados biométricos e os recursos de autenticação remota estão propiciando aos prestadores de serviços uma **gestão da identificação** mais econômica e flexível, com soluções criadas conforme as características e necessidades de segurança de cada serviço. Além disso,

a experiência coreana, mencionada no capítulo 3, exemplifica o enorme potencial do assim chamado governo móvel, a partir de aplicativos desenvolvidos para permitir o acesso a informações e transações onde o usuário estiver. Essa modalidade é especialmente importante na América Latina e no Caribe, onde a telefonia móvel já alcança os grupos econômicos menos favorecidos da população.

No entanto, a experiência internacional mostra que os principais obstáculos à melhoria dos serviços públicos muitas vezes não são as limitações tecnológicas, mas as dificuldades institucionais, incluindo processos de gestão obsoletos, resistências culturais e marcos jurídicos defasados. Integrar, simplificar e gerenciar a prestação de serviços transacionais são vetores que exigem uma mudança de atitude que incentive nas organizações públicas dois processos essenciais para a inovação: **colaboração e aprendizagem**. Nesses processos, a contribuição das TIC é fundamental, mas não suficiente.

A **colaboração institucional** foi fundamental para o sucesso de vários dos casos descritos anteriormente. Nos últimos anos têm surgido novos modelos de colaboração com atores da sociedade civil, que incluem desde modalidades de *crowdsourcing* a parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, que assumem a responsabilidade pelos serviços e firmam contratos nos quais a remuneração depende da obtenção de resultados acordados com os governos. Essa modalidade, que vem sendo difundida nos últimos anos, especialmente no Reino Unido, é conhecida como pagamento por resultados (*pay-for-results*).³⁴

No entanto, quando se olha para dentro dos governos, muitas das burocracias públicas ainda funcionam sob a tradicional lógica fragmentada que inibe práticas colaborativas. Como foi descrito no Capítulo 6, a experiência da *Service Canada* mostra que os incentivos à colaboração podem ser gerados a partir de um processo orçamentário que apoie a integração, facilitando o investimento de interesse comum e compartilhando recursos correntes tanto no atendimento ao cidadão como nos serviços administrativos que sustentam os processos de prestação de serviços.

Sob uma lógica de eficiência operacional, a modernização e a integração da prestação de serviços têm um grande potencial para gerar economias fiscais. A racionalização e unificação dos serviços administrativos de apoio, além das economias propiciadas por ganhos de escala, facilitam a especialização dos profissionais e recursos envolvidos, com efeitos na qualidade do trabalho realizado.³⁵

Ao mesmo tempo, também é preciso promover o uso de canais virtuais na prestação de serviços, uma vez que vários estudos indicam que o custo do atendimento presencial a um usuário de um serviço transacional é, em média, 40 a 50 vezes mais alto do que o do atendimento por meio de um canal virtual para o mesmo serviço.³⁶ Materializar essas

³⁴ Exemplos de modalidades de pagamentos por resultados em termos de serviços e mecanismos de financiamento, como no caso dos *Social Impact Bonds*, podem ser vistos em *The Government Summit Thought Leadership Series* e Deloitte (2015a); Center for Global Development and Social Finance (2013).

³⁵ Para mais informações sobre as dificuldades e oportunidades dos serviços administrativos compartilhados, ver *Partnership for Public Service* (2015).

³⁶ Em <http://www.alejandrobarrros.com/canales-virtuales-que-tanto-se-ahorra-el-estado> e em *The Government Summit Thought Leadership Series* e Deloitte (2015), podem ser consultados estudos de custos comparados da prestação de serviços por meio de diferentes canais.

economias potenciais e canalizar os recursos liberados para aplicações mais rentáveis requer uma gestão orçamentária que transcenda os limites de cada organização e seja orientada por uma visão global de governo.

No entanto, os processos e as decisões orçamentárias refletem sempre uma competição entre forças e prioridades políticas, o que enfatiza a importância da **liderança** e da **coordenação institucional**, que permitem enfrentar as resistências comuns aos processos de reforma que afetam a lógica institucional fragmentada do setor público e abrangem uma multiplicidade de atores governamentais. Como reflexo da cultura política competitiva que ainda dificulta o consenso em torno de interesses públicos em muitas jurisdições na América Latina e no Caribe, a continuidade de projetos que ultrapassam o período de um governo, ou que envolvem diferentes níveis de governo, impõe desafios bastante complexos.

Portanto, a existência de uma **instituição responsável por uma visão integral da prestação de serviços**, bem como a consideração da experiência cidadã, facilita a coerência na formulação de políticas e o alinhamento na sua implementação. Essa liderança e coerência são proporcionadas, por exemplo, pelo ministro responsável pela *Service Canada* e pelo *Office of Management and Budget* (OMB), dos Estados Unidos. O OMB promove a colaboração e zela pelos recursos, marcos regulatórios e consecução de objetivos transversais do governo. Tomando como exemplo os casos da América Latina e do Caribe descritos no Capítulo 3, o papel de coordenação exercido pelas unidades ligadas ao centro do governo no Chile e nos estados de Colima e Minas Gerais foi essencial para o sucesso do ChileAtiende, do Modelo Colima e do Minas Fácil, respectivamente.³⁷

A partir de uma perspectiva voltada para a melhoria do relacionamento com o cidadão, uma instituição com os recursos, a visão estratégica e o mandato para zelar pela qualidade do atendimento ao cidadão pode imprimir à prestação de serviços um *status* de política de estado, além de assegurar uma coordenação adequada dos diversos atores envolvidos. Para tanto, devem ser implantadas as seguintes funções:

- Assegurar os incentivos para a colaboração e a estabilidade diante de mudanças administrativas.
- Estabelecer parcerias que maximizem os recursos e o alcance de suas políticas.
- Sistematizar e disseminar o conhecimento, por meio de redes e comunidades de prática.
- Promover o profissionalismo e o desenvolvimento do talento humano necessário.
- Gerenciar os riscos e as oportunidades gerados pela integração.

³⁷ As instituições responsáveis por essas iniciativas foram a Secretaria Geral da Presidência, no Chile; o Conselho Estadual de Melhoria Regulatória do Estado de Colima; e a Secretaria de Planejamento e Gestão, em Minas Gerais.

Conhecer, aplicar, medir, avaliar e conhecer mais: um ciclo virtuoso de aprendizagem

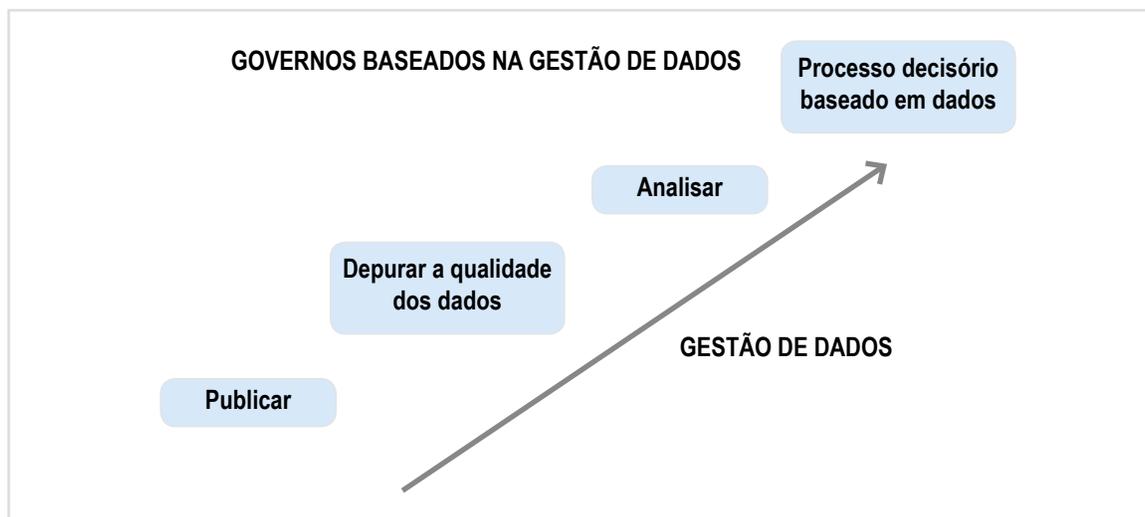
A criação e a oferta esmagadora de dados que caracterizam o atual funcionamento das organizações públicas não implicam necessariamente a geração de conhecimento na melhoria dos serviços. Além disso, mesmo quando o conhecimento nasce da análise de dados e estudos da interação cidadã, tampouco sua conversão em aprendizagem institucional está assegurada.

Os avanços tecnológicos que vêm aumentando a capacidade de armazenar, processar, visualizar geograficamente e analisar quantidades massivas de dados, geraram novas possibilidades para as organizações interessadas em melhorar a qualidade de suas decisões. No setor público, as grandes bases de dados relacionadas com os usuários de serviços e registros administrativos tornam-se cada vez mais valorizadas como ativos organizacionais, com enorme potencial para gerar insumos valiosos em relação a padrões, perfis, correlações e tendências. O caso da cidade de Nova York, mencionado no capítulo 3, é um exemplo de uso do potencial dos dados proporcionados pela interação com os cidadãos. Segundo Goldsmith (2012), “a disponibilidade de toda essa informação indica o surgimento do governo como um prestador de serviços preventivos”, a partir da aplicação da análise de dados “para resolver os problemas antes que eles ocorram”. Essas aplicações do que tem sido chamado de “governo preditivo” podem servir, por exemplo, para a identificação automática do cumprimento de requisitos para o acesso do cidadão a um benefício ou a previsão de um acidente ou roubo que poderia ocorrer em um determinado local.

Para obter esses resultados, os governos devem desenvolver capacidades que extrapolam o processamento de dados ou a aquisição de aplicações de inteligência de negócios ou visualização geoespacial. A habilidade de prever o futuro exige, especialmente, um bom conhecimento e uma boa compreensão do passado, o que significa garantir a qualidade e a integridade dos dados e desenvolver capacidade de análise – dois desafios ainda presentes na região. A compreensão do passado permite formular teorias de mudança melhores e planejar intervenções mais eficazes.

Outro desafio é a estrutura dos processos decisórios na região, que ainda são frequentemente marcados pela discricionariedade e influência política, o que dificulta a incorporação de conhecimento empírico e científico. No entanto, essas barreiras não impediram a implantação de experiências relevantes a partir da análise de grandes bases de dados em setores como saúde, segurança e tráfego urbano, especialmente em alguns governos de grandes municípios, como Medellín e Rio de Janeiro. Além disso, a adoção progressiva de políticas de dados abertos está permitindo que não apenas o governo, mas também cidadãos e empresas gerem aplicações que facilitam ou ampliam o alcance dos serviços públicos. Para os governos interessados em abrir seus dados e pautar suas decisões por informações e evidências, Jane Wiseman, autora do capítulo 4 deste volume, propõe um roteiro baseado no modelo de maturidade mostrado no esquema 7.1 (Wiseman, 2016).

Esquema 7.1. Modelo de maturidade das capacidades



Fonte: Wiseman (2016).

A gestão da disponibilidade crescente de informações propicia a criação e a entrega “sob medida” de serviços, com base na **personalização da comunicação e da oferta de produtos**, outra tendência cada vez mais presente na experiência internacional e que incorpora muitas das lições aprendidas pelo setor privado no relacionamento com seus clientes. O desafio de coletar e transformar dados em conhecimento específico e aplicá-lo a fim de gerar soluções para os problemas concretos dos cidadãos está sendo enfrentado com metodologias que apoiam a organização da oferta de serviços com base em eventos de vida ou tipos de clientes, com o uso de grupos focais para conhecer melhor as necessidades e expectativas dos usuários e com o emprego de técnicas centradas na experiência e participação dos cidadãos para o desenho, teste e produção de serviços.

Com base na economia do comportamento, na pesquisa das atitudes das pessoas em relação às normas sociais não escritas e na experimentação com as respostas individuais a estímulos, a *Behavioral Insights Team* (Equipe de Percepção do Comportamento) do Governo Britânico foi pioneira, em 2010, no desenvolvimento de novas formas de incentivos não coercitivos, ou *nudges*, para influenciar o comportamento das pessoas na direção de objetivos de políticas públicas. Esse tipo de técnica tem sido bem sucedido em promover a adesão a campanhas ou estimular o cumprimento de obrigações, tendo gerado experiências semelhantes nos Estados Unidos, Austrália e Canadá.

Diferentes metodologias e indicadores estão sendo usados no esforço para conhecer melhor a experiência do cidadão. **As medições que combinam indicadores qualitativos e quantitativos** fornecem uma visão mais completa das interações, gerando insumos para o planejamento de intervenções e o monitoramento de seus efeitos. Entre os exemplos de indicadores objetivos da qualidade dos serviços transacionais, cabe mencionar os tempos de atendimento, o número de etapas e o período de tempo total para a realização do procedimento. Uma natureza de medição diferente refere-se aos **custos econômicos**

que afetam os usuários dos serviços, amplamente praticada em países europeus com o uso do Modelo de Custo Padrão (MCP)³⁸ mencionado no Capítulo 3. Na América Latina e no Caribe, o México é o único país que tem usado amplamente essa metodologia para apoiar a medição de custos administrativos de trâmites federais e as economias geradas por medidas de simplificação.

Ao mesmo tempo, a **satisfação cidadã** é o principal indicador qualitativo e subjetivo usado para retroalimentar a gestão de serviços. Muitos governos da América Latina e do Caribe, tais como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru vêm promovendo há anos o uso de pesquisas de satisfação de âmbito organizacional, setorial ou mesmo nacional. Infelizmente, ainda não há uma metodologia reconhecida e aplicada de maneira uniforme em diferentes países da região para medir a qualidade dos serviços públicos transacionais e a satisfação dos cidadãos com eles, o que dificulta comparações e a troca de experiências. Desde 2015, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) vem implementando um projeto para suprir essa ausência a partir da concepção e aplicação da metodologia Simplificando Vidas (SV). A SV combina informações fornecidas por uma visão interna (dos responsáveis pelo serviço) e uma visão externa (dos usuários por meio de uma rede social virtual). Um tratamento estatístico das amostras de usuários procura assegurar a representatividade das respostas, considerando a baixa penetração da Internet em algumas áreas da região. O objetivo é identificar os atributos mais importantes para os cidadãos em relação a cada serviço, os pontos fortes e fracos da gestão, as boas práticas e as prioridades para orientar futuras intervenções.³⁹ Os resultados obtidos nas aplicações piloto indicam o tempo de tramitação e a diligência dos servidores públicos no que se refere ao atendimento como os fatores mais valorizados pelos cidadãos na sua interação com os governos.

Um melhor conhecimento do perfil do público pode levar ao desenvolvimento de soluções de alto impacto para a **acessibilidade** de comunidades social ou geograficamente isoladas, tais como grupos indígenas e pessoas com necessidades especiais. Os casos dos barcos do Instituto Nacional de Seguridade Social na Amazônia brasileira e dos ônibus de serviços de Trinidad e Tobago, descrito no capítulo 3, além de outros projetos que combinam pontos públicos de acesso e campanhas de alfabetização digital realizadas em vários países, mostram como soluções que não requerem grandes volumes de investimento podem apoiar a inclusão social de populações desfavorecidas.

³⁸ O MCP (em inglês *Standard Cost Model*) foi desenvolvido pelo Ministério das Finanças dos Países Baixos para apoiar a estimativa de encargos administrativos gerados pelo cumprimento de uma regulação. A metodologia considera a frequência do trâmite correspondente à regulação e o custo padrão, para o cidadão, do cumprimento dos requisitos de cada uma das etapas desse trâmite.

³⁹ Os serviços pesquisados na medição piloto de 2015 foram: 1) solicitação de benefícios por invalidez; 2) registro de nascimento; 3) renovação do documento de identidade; 4) obtenção de consulta médica no sistema público; 5) matrícula de uma criança em escola pública; e 6) denúncia de furto. Com base na evolução dessas aplicações no Chile, Uruguai, Paraguai, Trinidad e Tobago, Panamá e Equador, em 2016 a aplicação do projeto começou a ser estendida para a Argentina e o Brasil.

Ao mesmo tempo, até nos países mais avançados, onde a acessibilidade de indivíduos com necessidades físicas ou intelectuais especiais constitui um direito legalmente reconhecido,⁴⁰ a garantia de acesso ainda é um desafio. As soluções adotadas nos diferentes canais vão da adaptação física de instalações e formação de servidores em linguagens e habilidades de comunicação específicas a tecnologias de assistência aplicadas que viabilizam o autoatendimento em sítios da Internet ou em centrais telefônicas, tais como leitores de tela ou respostas de voz interativa (IVR, por sua sigla em inglês).⁴¹

Criando ambientes para a inovação

O cientista e ganhador de dois prêmios Nobel, Linus Pauling, disse que “a melhor maneira de ter uma boa ideia é ter muitas ideias e descartar as ruins”. Essa receita para a inovação destaca a importância de gerar ambientes governamentais em que novas ideias possam florescer, e a tolerância ao fracasso estimule a assunção de riscos. No capítulo 1 deste livro foram mencionadas as dificuldades frequentemente presentes no setor público para a geração desses ambientes.

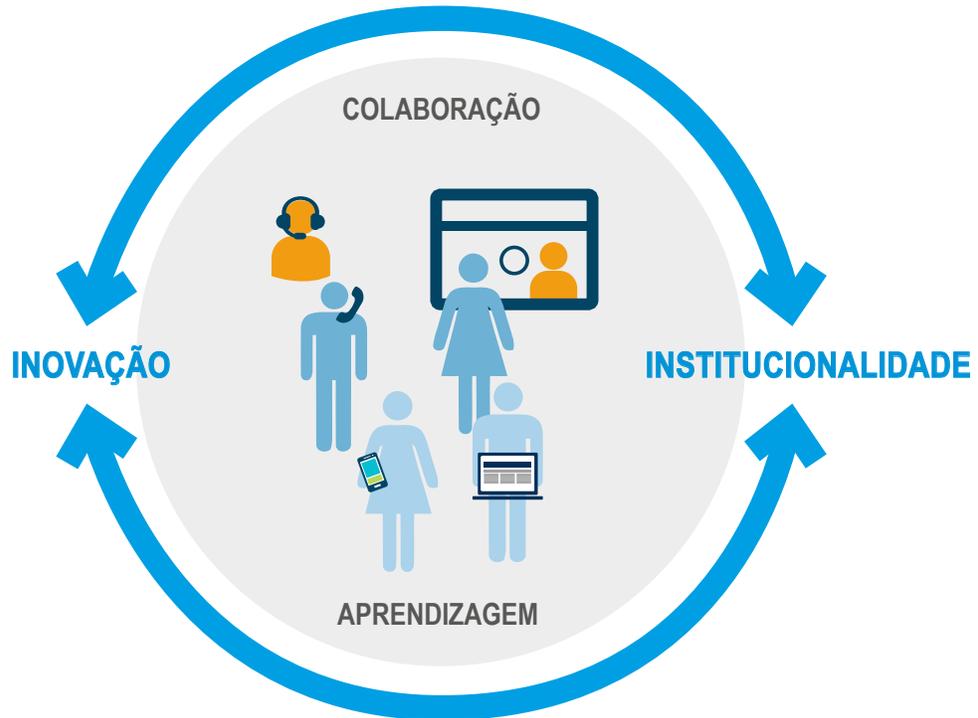
A inovação surge mais naturalmente a partir da incorporação de diferentes abordagens, o que pode ser mais facilmente conseguido com a ampliação de conexões e o aumento da diversidade dos processos decisórios. Assim, em sociedades cada vez mais complexas e heterogêneas, governar exige estabelecer conexões, como forma de mobilizar diferentes recursos e acessar diferentes perspectivas. Ao facilitar essas conexões, as TIC oferecem novas maneiras de governar, promovendo alianças e redes com base em modelos de governança cada vez mais descentralizados e participativos.

Além disso, os vários casos descritos nesta publicação mostram a importância de que a implantação e a aplicação da inovação na prestação de serviços considerem -e, na medida do possível, se apoiem na - institucionalidade necessária para o funcionamento do setor público. Quando há harmonia, complementaridade e sinergia entre inovação e institucionalidade, há melhores condições para a colaboração e a aprendizagem organizacional, o que facilita a aplicação em escala e a sustentabilidade de soluções inovadoras.

⁴⁰ A título de exemplo, a legislação federal nos Estados Unidos determina que os órgãos devem fornecer as adequações e os recursos necessários para que os portadores de necessidades especiais tenham acesso a serviços e informações comparáveis aos do público em geral.

⁴¹ Para mais informações sobre acessibilidade e portais na Internet, acesse <http://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/Accesibilidad-Sistemas-Publicos.pdf>, do Centro de Sistemas Públicos da Universidade do Chile.

Esquema 7.2. Condições para a aplicação e a sustentabilidade



Com base nessa abordagem, a construção de ambientes institucionais que viabilizam a inovação centrada no cidadão requer ações em várias dimensões, dentre elas:

- Organização e normas
- Geração e disseminação do conhecimento
- Incorporação de tecnologias
- Liderança e processos decisórios
- Desenvolvimento e gestão de capital humano

A experiência acumulada nas últimas décadas mostra que a prestação de serviços não pode ser vista como uma etapa acessória de uma política pública setorial. A relação direta entre Estado e cidadão é uma área de conhecimento ampla, complexa e crescente, que abrange vários campos científicos e influencia consideravelmente os resultados dos programas governamentais e a confiança dos cidadãos no governo. Em quase todos os países, os serviços públicos são o principal componente do gasto público, e seus efeitos condicionam a qualidade de vida da população, bem como a produtividade e a competitividade das empresas. A formulação e implementação de políticas públicas específicas que apoiem a governança e a gestão do relacionamento com os cidadãos e empresários usuários de serviços representam uma oportunidade estratégica para os governos da região. Por isso, é fundamental que estudos e pesquisas continuem a aprofundar e ampliar o conhecimento acadêmico e empírico aplicável à concepção, implementação e avaliação dessas políticas.

Referências bibliográficas

Goldsmith, S. 2012. "311's Coming Transformations." Cambridge, MA: Blog Data Smart City Solutions. Disponível em <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/311s-coming-transformations-159>.

Partnership for Public Service. 2015. Informação da página na Internet, disponível em <https://ourpublicservice.org/>.

The Government Summit Thought Leadership Series e Deloitte. 2013. *Investing in Social Outcomes: Development of Impact Bonds*. Londres: Center for Global Development and Social Finance.

----- . 2015a. *Service Delivery Trend Outlook. The Potential Future of Government Customer Service Delivery*. Londres: Center for Global Development and Social Finance.

----- . 2015b. *Helping Government Deliver II*. Londres: Center for Global Development and Social Finance.

Wiseman, J. 2016. *Analytics Excellence Roadmap. Blog Data-Smart City Solutions*. Boston, MA: Centro Ash para a Governança Democrática e Inovação, Universidade de Harvard.

Blogs

<http://www.alejandrobarrros.com/canales-virtuales-que-tanto-se-ahorra-el-estado>.

<http://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/Accesibilidad-Sistemas-Publicos.pdf>.

<http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/311s-coming-transformations-159>.



