



# Inovações na Gestão Pública Federal

**Balanco de cinco anos do  
concurso promovido pela ENAP**

Autoria da Equipe de Pesquisa ENAP

ENAP

# Inovações na Gestão Pública Federal

**Balanco de cinco anos do  
curso promovido pela ENAP**

**Autoria da Equipe de Pesquisa ENAP**

**ENAP**

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Telefone: (0XX61) 445 7110 — Fax: (0XX61) 445 7177  
E-mail: concursogestao@enap.gov.br

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Livino da Silva Neto

*Revisão*

Cleidiana Nazareno Cardoso

Galber José Oliveira Maciel

*Capa*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

*Pesquisa ENAP*

Marianne Nassuno — Gerente

Chélen Fischer de Lemos — Assessora

Eugênio Carlos Ferreira Braga — Assessor

Gustavo Amorim Coutinho — Assessor

© ENAP, 2001

Tiragem: 2.500 exemplares

---

Brasil. Escola Nacional de Administração Pública. Pesquisa ENAP. Inovações na Gestão Pública Federal. Balanço de cinco anos do Concurso organizado pela ENAP / Pesquisa ENAP — Brasília: ENAP, 2001.  
150p.

1. Inovações na Gestão Pública. 2. Administração Pública 3. Atendimento ao Público. I. Pesquisa ENAP. II. Título.

---



Agradecemos ao Banco do Nordeste pela colaboração na impressão deste livro.

# Sumário

## **Apresentação**

## **Homenagem**

## **Introdução**

O Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal

O livro Inovações na Gestão Pública Federal

## **Capítulo 1**

### **Visão panorâmica das experiências premiadas**

Dimensões de gestão: a prática da inovação nos projetos premiados

Público alvo

Natureza do problema que motivou as experiências inovadoras

Data de início das experiências premiadas

Distribuição geográfica das inovações

A inovação nas instituições

Considerações finais

Notas

## **Capítulo 2**

### **Desenvolvimento das experiências premiadas**

Contexto institucional

Características dos projetos inovadores

Recursos utilizados

Processo de implantação

Divulgação e premiação

Resultados alcançados

Considerações finais

Notas

## **Capítulo 3**

### **Experiências inovadoras para o usuário-cidadão**

Descrição geral das experiências

Classificação das experiências

Descrição da situação-problema

Parcerias e envolvimento de setores da organização

Atividades de preparação, implementação e recursos utilizados

Obstáculos e soluções encontradas

Resultados alcançados

Considerações finais

Notas

### **Referências bibliográficas**

## Apresentação

“Sem a ação para pôr em movimento no mundo o novo começo de que cada homem é capaz por haver nascido, ‘não há nada que seja novo debaixo do sol’; sem o discurso para materializar e celebrar ainda que provisoriamente, as coisas novas que surgem e resplandecem, ‘não há memória’; sem a permanência duradoura do artifício humano, ‘não haverá recordação das coisas que têm de suceder depois de nós.’”

A Condição Humana. *Hannah Arendt.*

O Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, como aconteceu com toda inovação, começou com uma idéia. Conforme relatado pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, a idéia do Concurso surgiu em 1995, em uma conversa com dois especialistas — Luca e Nicoletta Meldolesi — que lhe contaram sobre um concurso de experiências inovadoras realizado na Itália.

Em 1995, quando foi decidida a realização do Concurso, a ENAP assumiu vários riscos com esta inovação. Por um lado, definiu critérios para caracterizar a inovação na gestão pública, compatíveis com as então novas propostas de reforma do aparelho do Estado; naquele momento, os especialistas em administração pública tendiam a considerar que “não havia clareza sobre o significado da inovação no setor público, o que tornava impossível instituir um prêmio sem antes realizar estudos aprofundados”. Por outro lado, a ENAP decidiu focar a inovação na gestão pública, enquanto que a comunidade acadêmica e os organizadores de outros prêmios similares, existentes à época, colocavam ênfase nas **políticas públicas** inovadoras. A **gestão pública** não era objeto de análise e era vista como algo difuso e de pouca concretude. No entanto, o sucesso do Concurso mostrou que as decisões da ENAP e os riscos assumidos à época foram acertados.

No ano 2000, a idéia que se concretizou sob a forma do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal completou cinco anos. Nesse período, que foi de constante aprendizado, conhecimento foi sendo acumulado. Em especial, foi sendo acumulado conhecimento sobre como melhorar e aperfeiçoar concretamente a administração pública, materializado nas 518 experiências inscritas e nos 178 projetos premiados nas cinco primeiras edições.

É para dar a devida divulgação a esse conhecimento acumulado e reconhecimento ao esforço das equipes de servidores responsáveis por esses projetos

que o presente livro está sendo publicado. Sua publicação se soma a outros esforços desenvolvidos no sentido de divulgar os projetos premiados em versão integral, em livros lançados anualmente<sup>1</sup> e no Banco de Soluções ENAP na *Internet*<sup>2</sup>, com a realização de pesquisas utilizando informações das iniciativas vencedoras,<sup>3</sup> bem como com a organização do próprio Concurso todos os anos.

Este livro reafirma a crença expressa no volume que reúne as ações premiadas do 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal de que “enfocar aspectos positivos da administração pública, por meio de experiências exitosas, plenas de espírito público, é uma boa forma de estimular e contribuir para as mudanças que se fazem necessárias”.

O livro integra um conjunto de ações que a ENAP está desenvolvendo no sentido de dar publicidade ao que está acontecendo no setor público federal, com vistas a incentivar o aprofundamento do debate qualificado sobre administração pública, a partir de ações concretas. Entende-se que, sem descartar a importância de discussões gerais, a real melhoria do setor público passa necessariamente pela orientação do processo de análise para realizações específicas, efetivadas na prática diária da administração. E para que se possa tecer comentários qualificados sobre o que falta realizar, é preciso tomar conhecimento do que está efetivamente acontecendo.

Nesse sentido, a citação de Hannah Arendt, que abre esta apresentação, traduz com precisão os objetivos pretendidos com a publicação deste livro: apresentar as inovações premiadas nas cinco primeiras edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, para mostrar que no setor público “há algo novo debaixo do sol”; celebrar e divulgar a existência dessas experiências para que se construa uma “memória” com a expectativa de deixar uma “recordação” sob a forma de algumas pistas de investigação para os interessados e estudiosos em administração pública que nos sucederão na discussão sobre os temas tratados neste livro.

Brasília, agosto de 2001

Regina Silvia Viotto M. Pacheco  
Marianne Nassuno

## Homenagem

Registro de todos aqueles que contribuíram para a realização deste livro, e dos que participaram do processo de idealização e desenvolvimento do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal: • equipes que apresentaram experiências no Concurso, sem as quais a própria finalidade da existência do Concurso deixaria de existir; • Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado; Martus Tavares, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; Pedro Parente, Ministro Chefe da Casa Civil; Regina Silvia Pacheco, Presidente da ENAP; Vera Lúcia Petrucci, Diretora de Informação e Conhecimento em Gestão da ENAP; Ceres Alves Prates, ex-Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Evelyn Levy, Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Helio Marcos Beltrão e demais membros da família do ex-Ministro Helio Beltrão; João Geraldo Piquet Carneiro, Presidente do Instituto Helio Beltrão; Francisco Homem de Melo, Artista plástico; Byron Costa de Queiroz, Presidente do Banco do Nordeste; Valdemar Barros Filho, Superintendente de Suporte Estratégico do Banco do Nordeste; Evangelina Aragão, Assessora de Comunicação do Banco do Nordeste; Márcio Moreira Alves, Jornalista; Alceu Gama, Diretor de Pesquisa e Informação da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República; Isabella Madeira Marconini, Diretora de Serviços e Informática da ENAP; Lícia Maria Umbelino, ex-Coordenadora do Concurso de Inovações; Maria Elisabete Ferreira, ex-colaboradora do Concurso de Inovações. • Equipe de Pesquisa ENAP e colaboradores: Marianne Nassuno, Gerente de Programa; Chélen Fischer de Lemos, Coordenadora do Concurso de Inovações; Eugênio Carlos Ferreira Braga e Gustavo Amorim Coutinho, Assessores; Darly Machado Santana e Marcelo James Coutinho, Pesquisadores. • Membros do Comitê Julgador: Alexandre Gomide, Antonio Carapeba, Antonio Marcos Umbelino Lôbo, Antônio Otávio Cintra, Caio Marini Ferreira, Carlos Antonio Morales, Célio França, Ciro Christo, Cláudia Costin, Divonzir Arthur Gusso, Eda Castro Lucas, Elisa Gonçalves Martins, Fernando Luiz Abrucio, Francisco de Assis Leme Franco, Heitor Chagas de Oliveira, Helena Pinheiro, José Carlos Vaz, José Roberto Alves Correia, Letícia Schwarz, Luiz Arnaldo Pereira da Cunha, Márcia Joppert, Marco Antônio de Castilhos Acco, Maria das Graças Rua, Maria Marlene Almeida, Maurício Muniz Barreto, Nelson Luis Aléssio, Paulo Daniel Barreto Lima, Rosa Maria Nader. • Equipe da editoração ENAP: Ana Carla Gualberto, Cleidiana Nazareno Cardoso, Danae C. Saldanha de Oliveira, Galber Maciel, Livino Silva Neto, Maria Marta da R. Vasconcelos, Rodrigo Luiz Galletti.

## Introdução

Este livro apresenta uma análise de informações consolidadas e sistematizadas sobre experiências vencedoras do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, para oferecer algumas sugestões para o debate aos que estão engajados no processo de aperfeiçoamento do setor público ou se interessam pelo tema. A seguir, será comentado o desenvolvimento do Concurso nos seus primeiros cinco anos e a estrutura do livro.

## O Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal

O Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal teve sua primeira edição lançada em abril de 1996, no contexto do processo de implantação da administração gerencial, iniciada em 1995 no governo federal, com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, e em consonância com a tendência internacional de promoção de concursos de “melhores práticas” que buscam reconhecer e estimular a excelência na capacidade de gestão.

Em sua configuração atual, o Concurso é uma iniciativa promovida em conjunto pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Instituto Helio Beltrão, destinada a identificar, divulgar e premiar até 20 experiências de inovação na gestão, já em curso na administração pública federal. Seu objetivo é reconhecer e divulgar as iniciativas que estão dando certo na administração federal e promover a valorização de dirigentes, gerentes e equipes de empreendedores públicos, incentivando, deste modo, sua participação na implementação de mudanças e inovações nas instituições públicas.

Com periodicidade anual, o Concurso tem recebido, desde sua criação, ampla participação de órgãos e entidades da administração pública. Da primeira à quinta edição (1996-2000) foram inscritos 518 projetos e premiadas 178 iniciativas, envolvendo 91 instituições. Esse volume de participação foi alcançado com a utilização de uma estratégia ampla de divulgação.<sup>4</sup>

Na realização do Concurso, utiliza-se um conceito de inovação que contempla vários aspectos da boa gestão. São consideradas **inovações em gestão pública** ações gerenciais implementadas que tenham introduzido mudanças substantivas na administração pública federal, baseadas nos princípios da gestão pública empreendedora que norteiam o processo de reforma do aparelho do Estado em curso: orientação para resultados; foco no usuário-cidadão;

aumento da eficácia e eficiência organizacional ou do programa; estímulo à criatividade na realização do trabalho; valorização do servidor; desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos; responsabilização e trabalho em equipe; horizontalização das estruturas; desburocratização; transparência dos processos decisórios; descentralização das ações e desenvolvimento de parcerias.

A seleção das iniciativas é feita por um Comitê Julgador composto por especialistas em administração pública de instituições de ensino, fomento à pesquisa e melhoria da prestação de serviços públicos e de órgãos do próprio governo.<sup>5</sup> O Comitê Julgador avalia e seleciona as experiências a partir dos critérios pré-definidos por ocasião da divulgação do Concurso, que são revistos a cada edição.<sup>6</sup>

Pode-se dizer que nas três primeiras edições do Concurso deu-se maior ênfase à disseminação da idéia de inovação e à sua divulgação, buscando estimular o mais amplamente possível o processo de transformação na gestão, de acordo com as diretrizes apontadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O objetivo era incentivar as instituições que sinalizassem estar adotando o novo modelo de gestão. A premiação, de até 50 iniciativas a cada edição, foi propositalmente “generosa”, tendo menos a preocupação com o rigor na identificação da inovação, e mais a intenção de valorizar e divulgar mudanças em curso.

Nessa fase do Concurso, foram selecionados projetos inovadores que apresentaram soluções de gestão que, independentemente do porte da experiência — que poderia envolver desde pequenos grupos de servidores até organizações inteiras — demonstrassem “estar implementando na prática estruturas mais simples, ágeis e flexíveis, com resultados positivos na qualidade do serviço-produto final”.<sup>7</sup>

Por ocasião do lançamento do Concurso, havia um conjunto de iniciativas inovadoras que careciam de reconhecimento. Algumas instituições públicas já vinham promovendo mudanças que buscavam adequar a administração às novas exigências em relação à prestação de serviços públicos.<sup>8</sup> Desta maneira, ao optar por privilegiar a dimensão quantitativa de disseminação da idéia de inovação nas primeiras edições, o Concurso canalizou e deu visibilidade para essas experiências acumuladas.

A partir da 4ª edição, o Concurso passou efetivamente a privilegiar as “melhores práticas”, tendo ocorrido uma mudança significativa no processo de avaliação e seleção das experiências vencedoras. Adotou-se como regra a escolha de até 20 iniciativas em cada edição. Resultados qualitativos e quantitativos apresentados na forma de evidências objetivas, mensurados por meio de indicadores de desempenho passaram a ser analisados no julgamento dos projetos. A intenção passou a ser identificar as inovações que representem um passo adiante no aprofundamento das mudanças, atuando na consolidação do modelo de gestão pública empreendedora.

A mudança no foco do Concurso da 4ª edição em diante é refletida tanto no perfil das experiências selecionadas, que apresentam um conteúdo mais elaborado quanto na quantidade de experiências premiadas por ano.<sup>9</sup>

Da primeira à terceira edição do Concurso (1996 a 1998), do total de 365 projetos inscritos foram premiados em média 48 experiências por ano, totalizando 144 iniciativas que apresentaram os primeiros resultados da aplicação dos novos conceitos gerenciais à administração pública. Como resultado da nova orientação, na 4ª edição do Concurso foram selecionadas somente 18 iniciativas, das 78 inscritas e no 5º Concurso foram selecionadas 16 iniciativas, das 75 inscritas.

O prêmio do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, que a partir da 4ª edição passou a ser denominado Prêmio Helio Beltrão,<sup>10</sup> consiste em um certificado de reconhecimento ao mérito da iniciativa inovadora e cada equipe recebe uma gravura de um *designer* brasileiro.<sup>11</sup> A ENAP também oferece às equipes vencedoras um curso sobre temas atuais de gestão pública.<sup>12</sup>

Também no 4º Concurso foi introduzido pelo Instituto Helio Beltrão o **Prêmio Especial de Desburocratização** — uma placa comemorativa — para a iniciativa que mais se destaca no sentido da desburocratização.<sup>13</sup>

Na 5ª edição do Concurso, a fim de estimular iniciativas no campo da gestão empreendedora, foi criado o **Prêmio Especial para o Destaque da Gestão Empreendedora**, com o apoio da Secretaria de Gestão, para a experiência que mais se distingue neste modelo de gestão pública. O prêmio especial consiste em passagem e diárias para que um membro da equipe responsável pela experiência escolhida assista ao congresso anual do *Centro Latino-Americano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*.<sup>14</sup> Com esta iniciativa, objetiva-se incentivar dirigentes, gerentes e servidores públicos a conhecer novas experiências e buscar novas soluções para a consolidação desse novo modelo de gestão.<sup>15</sup>

Os projetos vencedores são apresentados em um *workshop* realizado em Brasília e divulgados por meio da disponibilização das experiências no Banco de Soluções ENAP em sua *homepage* e com a edição do livro contendo as experiências vencedoras do ano. Desde 1998, o lançamento do Concurso e o *workshop* de premiação têm contado com a presença da família Beltrão, além dos demais parceiros.

Os cinco primeiros anos de existência do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal proporcionaram o acúmulo pela ENAP de um conjunto valioso de informações sobre as experiências premiadas, que constituem exemplos do que vem ocorrendo na administração pública e podem oferecer indicações e exemplos exitosos para a melhoria da gestão.

Várias das iniciativas premiadas passaram a ser utilizadas nos cursos de educação continuada da ENAP, como parte do material didático, subsidiando o debate e alimentando a possibilidade de aplicação das iniciativas por outras entidades do setor público. Várias delas também foram filmadas e divulgadas junto ao grande público, em uma série de programas realizados pela TV Educativa (Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto — ACERP), em parceria com a ENAP e o MARE, em 1998. Adicionalmente, foram realizadas pesquisas utilizando informações das iniciativas vencedoras nas áreas de avaliação de desempenho de servidor, gestão de custos e gestão de suprimentos.

## **O livro Inovações na Gestão Pública Federal**

Este livro foi realizado a partir da proposta de divulgar informações consolidadas e sistematizadas, sob a forma de três ensaios relativamente independentes, que ilustram diferentes aspectos das inovações identificadas pelo Concurso que estão efetivamente ocorrendo na administração pública federal.

O primeiro ensaio “Visão panorâmica das experiências premiadas” contém uma abordagem geral das inovações premiadas. Trata-se da sistematização das informações sobre as experiências vencedoras das cinco edições conforme se apresentavam quando foram inscritas no Concurso. Nesse ensaio, o conjunto dos projetos premiados é analisado de acordo com a sua dimensão de gestão, público alvo, natureza do problema que motivou a experiência, data de início, distribuição geográfica e ocorrência nas instituições. Além disso, nas considerações finais, algumas informações e conclusões são comparadas com as obtidas na análise de Maria das Graças Rua com as experiências premiadas nas duas primeiras edições do Concurso, com o propósito de afirmar ou revisar a tendência das inovações.<sup>16</sup>

O segundo ensaio “Desenvolvimento das experiências premiadas” traz informações mais específicas — obtidas com a aplicação de um questionário — sobre as inovações consolidadas, tendo em vista que a continuidade foi a regra nas experiências pesquisadas. Oferece um retrato dinâmico sobre sua evolução no tempo e apresenta as características comuns do grupo de projetos analisados como elementos que podem ter favorecido a sua continuidade.

O terceiro ensaio “Experiências inovadoras para o usuário-cidadão” enfoca o grupo de projetos voltados para melhorar a prestação de serviços ao usuário-cidadão, tendo em vista a importância do tema e o fato de que esta foi a dimensão de gestão em que ocorreu maior número de iniciativas premiadas. Foram selecionadas para análise experiências que propiciam uma melhoria no acesso à

prestação de serviços públicos e informações e representam exemplos das possibilidades de aplicação do modelo guichê-único.

Tendo em vista a proposta original para a elaboração dos ensaios que deram origem a este livro, algumas opções metodológicas tiveram de ser feitas. A principal delas, que tem impacto direto sobre as análises realizadas, refere-se ao fato de que as informações utilizadas são basicamente aquelas contidas nos projetos apresentados na inscrição para o Concurso, não tendo sofrido atualização. As exceções são as informações utilizadas para a elaboração do segundo ensaio, que foram colhidas no ano 2000 junto às equipes responsáveis pelos projetos por meio de questionário. Essas informações permitem identificar quais são os fatores mais importantes para a inovação do ponto de vista daqueles que a implementam. Por outro lado, a utilização dessa única fonte de informação, coloca restrições para análise.

Sobre alguns temas de gestão — e a melhoria da gestão pública é um deles — ainda não se estabeleceu consenso teórico ou mesmo em relação às ações práticas para implementá-la. Embora haja concordância de que a melhoria da gestão pública é necessária, longe ainda se está de um acordo sobre o caminho para alcançá-la. Só o debate público permanente pode permitir que se chegue a uma escolha fundamentada no interesse de todos.

E é este debate que se pretende fomentar com a edição deste livro.

## Notas

<sup>1</sup> Foram lançados cinco livros, correspondentes às cinco primeiras edições do Concurso: PETRUCCI, Vera Lúcia; RUA, Maria das Graças, orgs. (1998), *Ações premiadas no 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*, ENAP: Brasília; UMBELINO, Lícia Maria; FERREIRA, Maria Elisabete, orgs. (1998), *Ações premiadas no 2º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*, ENAP: Brasília; PETRUCCI, Vera Lúcia; UMBELINO, Lícia Maria, orgs. (1999), *Ações premiadas no 3º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal — 1998*, ENAP: Brasília; PETRUCCI, Vera Lúcia; UMBELINO, Lícia Maria, orgs. (2000), *Ações premiadas no 4º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — 1999*, ENAP: Brasília; e LEMOS, Chélen Fischer, org. (2000), *Ações premiadas no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — 2000*, ENAP: Brasília.

<sup>2</sup> Ver [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

<sup>3</sup> Já foram realizadas pesquisas sobre sistemas de custos (Pesquisa ENAP 2001b, *Texto para discussão nº 41*), gestão de suprimentos (em processo de edição), sistemas de avaliação de desempenho (Pesquisa ENAP 2000, *Cadernos ENAP 19*) e melhoria do atendimento ao usuário-cidadão (Capítulo 3 deste livro) com base na descrição e análise de experiências premiadas no Concurso.

<sup>4</sup> A partir da cerimônia anual de lançamento é dada ampla divulgação das regras do Concurso — por meio de *folders* que contêm a ficha de inscrição e cartazes — para autarquias, fundações, agências executivas, empresas públicas, sociedades de economia mista e assessorias de comunicação de todos os ministérios. A divulgação também é feita na página da ENAP, na *Internet*, por meio de selos inseridos nos *sites* das instituições premiadas em anos anteriores e pela mídia (rádio e jornais).

<sup>5</sup> Desde a criação do Concurso, participaram do Comitê Julgador especialistas em gestão pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) — Fundação Getúlio Vargas, Instituto Pólis, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade de Brasília, Câmara dos Deputados, Instituto Helio Beltrão e de órgãos da administração pública federal: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da própria ENAP.

<sup>6</sup> Para a 6ª edição do Concurso, serão observados os seguintes aspectos: os resultados concretos apresentados pelos projetos, evidenciados por mudanças qualitativas ou quantitativas em relação a práticas gerenciais anteriores, demonstradas por meio de evidências objetivas; avaliação de resultados com a utilização de indicadores; foco no usuário-cidadão; utilização eficiente dos recursos; gerenciamento de informações; grau de delegação e responsabilização do corpo técnico e gerencial; desenvolvimento de parcerias; criatividade administrativa e gerencial; simplificação de procedimentos; valorização de servidores; e desenvolvimento gerencial de dirigentes e gerentes.

<sup>7</sup> PETRUCCI, Vera L., RUA, Maria das G. R. (orgs.). (1998), *Ações premiadas no 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*, ENAP: Brasília.

<sup>8</sup> Um dado que reforça esta percepção é a data de início das experiências. Do total de experiências premiadas no período 1996-2000, 41, correspondentes a 23% do total de projetos premiados, têm como data de início os anos entre 1989 a 1994, ou seja, são anteriores ao lançamento do Concurso e ao programa da reforma.

<sup>9</sup> Com a redução do número de projetos vencedores também foi possível editá-los na íntegra no livro das ações premiadas. Nas três primeiras edições, os livros continham apenas um resumo das experiências, além dos dados para contato com as instituições e responsáveis pelos projetos.

<sup>10</sup> A introdução da denominação **Prêmio Helio Beltrão**, sugerida inicialmente por Alceu Gama (Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República), representa uma forma de homenagem ao ex-Ministro Helio Beltrão que foi Ministro do Planejamento e Coordenação de 1967 a 1969 e Ministro Extraordinário da Desburocratização em 1979 e, ao mesmo tempo, uma forma de distinção para os premiados. Além disso consolida a parceria com o Instituto Helio

Beltrão, organização não-governamental criada em 1999 com o objetivo de promover estudos e propor iniciativas que contribuam para a maior eficiência e agilidade da administração pública.

<sup>11</sup> Nas cinco primeiras edições do Concurso, as gravuras oferecidas às equipes premiadas são assinadas pelo artista plástico Francisco Homem de Melo.

<sup>12</sup> Na 4ª e 5ª edições foi oferecido o curso “Comunicação nas organizações públicas” com grande repercussão entre os participantes; para a 6ª edição (2001), o curso oferecido é “Avanço Brasil: PPA 2000-2003”.

<sup>13</sup> O prêmio especial de desburocratização foi concedido na 4ª edição ao “Programa de Crédito Produtivo Popular Crediamigo” do Banco do Nordeste e na 5ª edição ao projeto “Recebimento de Solicitações de 2ª via de Documentos” da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

<sup>14</sup> O CLAD é um organismo internacional intergovernamental integrado por 25 países da América Latina, Caribe e Península Ibérica. Sua missão é promover a reflexão, o debate e o intercâmbio de experiências sobre reforma do Estado e a modernização da administração pública.

<sup>15</sup> O destaque em gestão pública empreendedora na 5ª edição do Concurso foi concedido à Ouvidoria-Geral do Ministério da Previdência e Assistência Social, que participou do V Congresso do CLAD, realizado no período de 24 a 27 de outubro de 2000, na República Dominicana. O VI Congresso do CLAD será na Argentina, no período de 05 a 09 de novembro de 2001.

<sup>16</sup> RUA, Maria das G., “Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: o que há de novo na Administração Pública Federal Brasileira”, in PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (orgs), *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: Editora da UnB; ENAP, 1999.

# Capítulo 1

---

## Visão panorâmica das experiências premiadas<sup>1</sup>

---

---

---



Este capítulo apresenta informações sobre o conjunto das experiências premiadas nas cinco primeiras edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal. Atualiza, complementa e, em alguns casos, revisa a análise realizada por Rua (1999), sobre o conjunto das experiências premiadas na 1ª e 2ª edições do Concurso, que tinha como objetivo verificar “a ocorrência de importantes mudanças no sentido da implantação efetiva do modelo de administração pública gerencial no Brasil” (1999: 275), processo cujo início é marcado com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em novembro de 1995. Serão considerados na análise os seguintes aspectos: dimensão de gestão contemplada no projeto; público alvo e natureza do problema que deu origem à experiência; data de início das experiências; distribuição geográfica e ocorrência nas instituições. Nas considerações finais serão retomadas as principais características verificadas para o conjunto de projetos que podem ser indicativas de tendências do processo de mudança que está ocorrendo no setor público brasileiro.

De acordo com o Plano Diretor, três dimensões compõem a estratégia da reforma do aparelho do Estado: a dimensão institucional-legal, que está relacionada à reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a dimensão cultural, centrada na transição para uma cultura gerencial; e a dimensão de gestão que visa ao aperfeiçoamento da administração burocrática e a introdução da administração gerencial, voltada para a definição precisa dos objetivos a serem atingidos e para garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos, com vistas ao alcance dos resultados e seu controle *a posteriori*. A dimensão de gestão diz respeito, portanto, a como fazer, com que métodos, de que modo, sob a orientação de quais valores (Brasil, 1995).

Na dimensão de gestão, para que vigorem os princípios de confiança e de descentralização da decisão do paradigma gerencial, são necessárias formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. À avaliação sistemática, recompensa pelo desempenho e capacitação permanente, são acrescidos os princípios da orientação para o usuário-cidadão, do controle por resultados e da competição administrada (Brasil, 1995).

De acordo com Rua (1999), as características do modelo de administração pública gerencial<sup>2</sup> implicam a implantação de uma série de instrumentos e procedimentos, tais como, sistemas de controle orçamentário-financeiro, sistemas de gestão da informação, sistemas de avaliação de desempenho e de resultados e modernização de procedimentos. Além disso, envolve a introdução de novas concepções e formas de trabalho, relacionadas à valorização dos recursos humanos, no sentido da capacitação e profissionalização; a adoção de novos conceitos de gestão, incluindo o envolvimento e a responsabilização de membros

das organizações em vários processos de tomada de decisão; a articulação de parcerias e mecanismos de participação dos cidadãos; e a orientação das decisões e das ações para as necessidades do usuário diretamente relacionado com o serviço (Rua, 1999). A implantação do modelo gerencial implica assim a ocorrência de inovações na dimensão de gestão.

A autora constata que “a análise das inovações sugere uma tendência articulada de mudança que exhibe acentuada afinidade com os princípios do modelo de administração gerencial” (Rua, 1999: 300). Em seu estudo, verifica que as experiências premiadas da 1ª e 2ª edições do Concurso concentram-se nas dimensões: Gestão da Informação, Atendimento ao Usuário-Cidadão, Simplificação e Modernização de Procedimentos e Gestão pela Qualidade, Avaliação de Desempenho e Controle de Resultados.

Também identifica a baixa incidência de experiências voltadas para o acompanhamento e controle da despesa e para a racionalização dos custos, bem como, para o planejamento e desenvolvimento organizacional e para a valorização de recursos humanos, fatores essenciais para a efetiva modernização da administração pública. No que se refere à distribuição regional e por instituição, verifica uma relativa concentração. Nas duas primeiras edições do Concurso, predominaram inovações do Distrito Federal e da Região Sudeste, explicadas pela concentração de instituições da administração pública federal nessas áreas. Dentre os órgãos responsáveis pelo maior número de experiências premiadas, destacam-se o Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Saúde, o que, segundo a autora, pode ter sido influenciado pela estrutura organizacional dessas instituições, em especial, pela existência de rede de unidades descentralizadas (Rua, 1999).

A seguir, serão apresentadas informações sobre o conjunto das experiências premiadas nas cinco primeiras edições do Concurso. Nas considerações finais, serão retomadas as principais características identificadas no sentido de se obter um novo retrato desse grupo e verificar se o desenvolvimento dos projetos nas edições que se seguiram às duas primeiras, analisadas por Rua (1999), confirmam as tendências então identificadas.

## **Dimensões de gestão: a prática da inovação nos projetos premiados**

As informações sobre o conteúdo das experiências premiadas estão relacionadas com dois aspectos: quais as principais dimensões de gestão contempladas nos projetos e como as iniciativas se distribuem entre essas dimensões ao longo do tempo.

Na presente análise, foram consideradas para classificação das experiências as seguintes dimensões de gestão:<sup>3</sup> Gestão de Pessoas e Capacitação; Atendimento ao Usuário; Avaliação de Desempenho Institucional; Controle de Resultados; Gestão Orçamentária e Financeira; Gestão de Custos; Gestão de Serviços Gerais; Gestão de Suprimentos; Planejamento e Gestão Estratégica; Articulação de Parcerias; Análise e Implantação de Melhorias Contínuas; Simplificação e Agilização de Procedimentos e Gerenciamento de Informações.

Cada experiência foi classificada em uma única dimensão de gestão para que se possa acompanhar a evolução dos projetos premiados no tempo. Entretanto, é preciso considerar que inovações são processos complexos e abrangentes, nos quais são associadas e encadeadas ações de diversas dimensões de gestão, tendo em vista a obtenção dos resultados pretendidos.

Por exemplo, ações voltadas para recursos humanos são mencionadas em experiências classificadas em outras dimensões de gestão. Atendimento ao Usuário foi a dimensão que mais exigiu ações voltadas para a gestão de recursos humanos (seis ocorrências), além de Análise e Implementação de Melhorias Contínuas, Gestão de Serviços Gerais e Planejamento e Gestão Estratégica. Gerenciamento de Informações aparece também nos projetos relacionados com as dimensões Atendimento ao Usuário e Gestão de Pessoas e Capacitação. Muitos projetos, classificados em outras dimensões de gestão também recorreram à parceria para sua execução. Nestes, contudo, a parceria foi utilizada como uma das ações para viabilizar a iniciativa, não representando a própria iniciativa, que é o caso das experiências classificadas na dimensão Articulação de Parcerias.

A aplicação do sistema de classificação aos 178 projetos vencedores oferece uma visão panorâmica do esforço de inovação empreendido pelas instituições da administração federal que participaram do Concurso a partir da identificação das áreas em que ocorreram as inovações, bem como sua evolução no período 1996-2000.

O conjunto das experiências consideradas na análise encontra-se no Anexo, no final deste capítulo, classificado por dimensão de gestão, ano do Concurso em que foram premiadas e órgão responsável.

**Tabela 1: Dimensões de gestão por ano (1996-2000)**

Dimensões de gestão participação de projetos	1996		1997		1998		1999		2000		Porcentagem de projetos participados	Porcentagem de projetos participados
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Atendimento ao usuário	1	14,3	1	12,5	4	48,8	2	20	4	40	44	52,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento	2	28,6	2	25,0	2	25,0	6	60	1	10	43	51,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	3	42,9	3	37,5	3	37,5	3	30	3	30	16	19,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	4	57,1	4	50,0	4	50,0	4	40	4	40	21	25,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	5	71,4	5	62,5	5	62,5	5	50	5	50	26	31,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	6	85,7	6	75,0	6	75,0	6	60	6	60	31	37,5
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	7	100,0	7	87,5	7	87,5	7	70	7	70	37	44,7
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	8	114,3	8	100,0	8	100,0	8	80	8	80	42	50,6
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	9	128,6	9	112,5	9	112,5	9	90	9	90	47	56,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	10	142,9	10	125,0	10	125,0	10	100	10	100	52	62,5
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	11	157,1	11	137,5	11	137,5	11	110	11	110	58	70,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	12	171,4	12	150,0	12	150,0	12	120	12	120	63	76,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	13	185,7	13	162,5	13	162,5	13	130	13	130	68	81,7
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	14	200,0	14	175,0	14	175,0	14	140	14	140	73	88,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	15	214,3	15	187,5	15	187,5	15	150	15	150	78	93,8
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	16	228,6	16	200,0	16	200,0	16	160	16	160	83	100,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	17	242,9	17	212,5	17	212,5	17	170	17	170	88	105,6
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	18	257,1	18	225,0	18	225,0	18	180	18	180	93	111,7
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	19	271,4	19	237,5	19	237,5	19	190	19	190	98	117,8
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	20	285,7	20	250,0	20	250,0	20	200	20	200	103	123,8
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	21	300,0	21	262,5	21	262,5	21	210	21	210	108	129,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	22	314,3	22	275,0	22	275,0	22	220	22	220	113	135,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	23	328,6	23	287,5	23	287,5	23	230	23	230	118	140,6
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	24	342,9	24	300,0	24	300,0	24	240	24	240	123	146,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	25	357,1	25	312,5	25	312,5	25	250	25	250	128	151,8
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	26	371,4	26	325,0	26	325,0	26	260	26	260	133	157,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	27	385,7	27	337,5	27	337,5	27	270	27	270	138	163,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	28	400,0	28	350,0	28	350,0	28	280	28	280	143	168,6
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	29	414,3	29	362,5	29	362,5	29	290	29	290	148	174,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	30	428,6	30	375,0	30	375,0	30	300	30	300	153	179,8
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	31	442,9	31	387,5	31	387,5	31	310	31	310	158	185,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	32	457,1	32	400,0	32	400,0	32	320	32	320	163	191,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	33	471,4	33	412,5	33	412,5	33	330	33	330	168	196,6
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	34	485,7	34	425,0	34	425,0	34	340	34	340	173	202,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	35	500,0	35	437,5	35	437,5	35	350	35	350	178	207,8
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	36	514,3	36	450,0	36	450,0	36	360	36	360	183	213,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	37	528,6	37	462,5	37	462,5	37	370	37	370	188	219,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	38	542,9	38	475,0	38	475,0	38	380	38	380	193	224,6
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	39	557,1	39	487,5	39	487,5	39	390	39	390	198	230,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	40	571,4	40	500,0	40	500,0	40	400	40	400	203	235,8
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	41	585,7	41	512,5	41	512,5	41	410	41	410	208	241,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	42	600,0	42	525,0	42	525,0	42	420	42	420	213	247,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	43	614,3	43	537,5	43	537,5	43	430	43	430	218	252,6
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	44	628,6	44	550,0	44	550,0	44	440	44	440	223	258,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	45	642,9	45	562,5	45	562,5	45	450	45	450	228	263,8
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	46	657,1	46	575,0	46	575,0	46	460	46	460	233	269,4
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	47	671,4	47	587,5	47	587,5	47	470	47	470	238	275,0
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	48	685,7	48	600,0	48	600,0	48	480	48	480	243	280,6
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	49	700,0	49	612,5	49	612,5	49	490	49	490	248	286,2
Atendimento ao usuário em locais de atendimento em locais de atendimento	50	714,3	50	625,0	50	625,0	50	500	50	500	253	291,8

Fonte: Relatório Anual de Atividades e Resultados do Projeto de Atendimento ao Usuário, INSS, 2001.

Pode-se constatar pela Tabela 1 que a dimensão Atendimento ao Usuário, que se refere a formas de prestação de serviços com foco no usuário, concentrou o maior número de experiências, respondendo por 25% dos projetos premiados. Nos dois primeiros anos do Concurso, a participação desta dimensão foi constante (em torno de 15%), aumentando a partir de 1998, ano em que tal participação atingiu 42%, especialmente devido às experiências de Atendimento itinerante.

As experiências de Atendimento itinerante e a utilização de Tecnologia de informação e comunicação, associados com um novo modelo de atendimento ao usuário conhecido como guichê-único,<sup>4</sup> estão entre as subcategorias de Atendimento ao usuário, que contém maior número de projetos. O “Projeto Movimentação” da Gerência Executiva do Instituto Nacional de Serviço Social (INSS) no Amazonas é um exemplo de experiência de Atendimento itinerante que visa levar o benefício previdenciário a uma parcela da população que, principalmente pela dificuldade de deslocamento, não tem acesso a estes serviços, ficando à

margem do atendimento. O projeto concede efetivamente o benefício ao requerente *in loco* graças às parcerias firmadas com órgãos oficiais instalados nos municípios atendidos.

Também destacam-se experiências de Apoio ao atendimento, que incluem a realização de ações complementares que contribuem para a melhoria do atendimento ao usuário e se configuram como pré-requisitos ou como complementos para que a prestação de serviços com foco no usuário seja realizada.

A segunda dimensão em concentração de experiências é Gestão de Pessoas e Capacitação que respondeu por 18,5% do total dos projetos. As experiências inscritas nesta dimensão concentram-se principalmente nos dois primeiros anos do Concurso.<sup>5</sup> Os projetos também foram distribuídos em subcategorias que correspondem aos aspectos específicos da gestão de recursos humanos focalizados com as experiências.

Os projetos incluídos na subcategoria Qualidade de vida no trabalho apresentam uma leve proeminência nesta categoria. Concentrados principalmente nos dois primeiros anos do Concurso, esses projetos representam quase um terço dos premiados em Gestão de Pessoas e Capacitação. Essas experiências que possuem um caráter mais tradicional de assistência ao servidor são fundamentais na administração pública porque contribuem para a maior integração dos indivíduos no ambiente de trabalho.

Ações de capacitação e Avaliação de desempenho estão entre as subcategorias que abarcam um número significativo de projetos nesta dimensão. Ações nessas áreas têm importância estratégica para a constituição de um quadro profissional e qualificado de recursos humanos. São complementares, na medida que sistemas de avaliação de desempenho possibilitam o diagnóstico do desempenho a partir do qual podem ser identificadas necessidades específicas de desenvolvimento profissional, além da aplicação de incentivos ao desempenho e o estabelecimento de compromissos de trabalho por meio de metas. Ao buscar alcançar melhores resultados, institucionais por meio da melhoria da *performance* dos indivíduos, estas experiências contribuem para a correção de um dos mecanismos perversos do modelo de gestão burocrática que é o incentivo ao baixo desempenho.<sup>6</sup>

O projeto “Treinamento de Gerência Regional: Avaliação e controle no Sistema Único de Saúde” do Escritório de Representação do Ministério da Saúde em São Paulo é um dos exemplos que ilustra a utilização das ações de capacitação para atender a necessidade de treinar técnicos para uma atividade específica, no caso, avaliação e controle do Sistema Único de Saúde (SUS). Por outro lado, no projeto “Política de avaliação e premiação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA): Motivar para Gerar Resultados”, a avaliação baseada nos resultados do trabalho é parte de um sistema mais amplo de gestão

do desempenho da organização. A experiência da EMBRAPA com a instituição de um sistema de avaliação e premiação dos servidores aponta como vantagem a comparação entre atividades executadas e planejadas e a possibilidade de superação das metas que são negociadas entre supervisores e servidores. Além disso, o sistema gera ações de desenvolvimento e administração de recursos humanos, além do reconhecimento do mérito dos servidores mais produtivos.

Cabe mencionar a ocorrência, embora em um número relativamente reduzido de projetos, de experiências de Recrutamento e seleção para cargos gerenciais, que também contribuem para a profissionalização do setor público, acompanhando uma nova tendência no gerenciamento de pessoas, que enfatiza a adequação do perfil do profissional, em termos de competências, às necessidades específicas do trabalho a ser desempenhado. Os projetos “Sucessão gerencial para chefia-geral de Centros de Pesquisa: a experiência da EMBRAPA” e “Banco de oportunidades para acesso às funções gerenciais” da Caixa Econômica Federal representam importantes esforços no sentido de prover as instituições públicas de corpos gerenciais preparados com qualificações específicas.

Articulação de Parcerias é a terceira dimensão de gestão, junto com Simplificação e Agilização de Procedimentos, em termos do número de projetos premiados, com participação de 11,2%. A Articulação de Parcerias envolve cooperação ou coordenação de ações com instituições públicas ou privadas para realização de atividades ou implementação de políticas públicas, permitindo “a ampliação dos recursos — humanos, materiais, financeiros, políticos e institucionais — de que cada um dos atores dispõe e é capaz de mobilizar” (Santos e Ferrugem, 1999, *apud* Leporace, 2000).

Esta dimensão teve participação regular em número de projetos em todos os anos (três a cinco por ano). Dentre as parcerias realizadas pode-se destacar o projeto “Estrada Piloto” da CEFET/CE que articula escola, prefeituras e alunos no planejamento de estradas. Os municípios se beneficiam com a redução dos custos na construção das estradas, a população se beneficia com a própria estrada e os alunos podem vivenciar uma experiência de prática construtiva, saindo do conhecimento teórico. Outra experiência importante em que também estão presentes o Estado e organizações da sociedade civil é o projeto “Negociação tripartite — uma nova metodologia para normalização” da Secretaria de Inspeção do Trabalho. Com este projeto, governo, sindicatos de trabalhadores e associações patronais, por meio de um processo participativo, formulam normas acordadas de segurança e saúde no trabalho. Esta nova abordagem tem propiciado a instituição de normas que visam a melhoria do ambiente de trabalho, a redução de acidentes de trabalho e um maior comprometimento dos envolvidos com seu

cumprimento. Um outro tipo de parceria firmada entre diferentes poderes — Executivo e Judiciário — permitiu, por meio do projeto “Implantação de unidade de arrecadação e fiscalização no TRT — 8ª Região” do INSS, a cobrança de contribuições previdenciárias a empresas, incidentes sobre parcelas decorrentes de processos trabalhistas. O sucesso do projeto fez com que a ação do INSS dentro do Tribunal evoluísse, passando também a fornecer serviços (Certidão Negativa de Débitos — CND, cálculo de regularização de obras civis) e informações (sobre legislação previdenciária), além de treinamentos para os funcionários do próprio Tribunal.

Projetos voltados para Simplificação e Agilização de Procedimentos que tratam da revisão da forma como determinadas atividades são realizadas, visando tornar sua realização mais ágil e eficiente, incluindo processos de desburocratização, informatização da gestão e racionalização de processos de trabalho, também apresentam 11,2% de participação no conjunto. Os projetos inscritos nesta dimensão concentraram-se nos três primeiros anos do concurso.

Dentre as melhorias implementadas pelos projetos, pode-se citar a agilização de procedimentos operacionais, como o caso do “Sistema Trata Parcelamento (TRATAPAR)” da Secretaria da Receita Federal; a redução de custos, objetivo do projeto “Racionalização/manutenção da qualidade alimentar do Serviço de Nutrição Dietética” do Hospital/Escola da Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro; a melhoria no atendimento técnico, implementada com o “Modelo de atendimento” da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV); e a desburocratização e aumento da eficiência do sistema normativo, alcançados pelo projeto “Racionalização e modernização do sistema normativo” do Banco do Nordeste.

A dimensão Análise e Implementação de Melhorias Contínuas, que envolve iniciativas de controle e avaliação de serviços, a utilização da metodologia da qualidade e o envolvimento dos funcionários para diagnóstico e solução dos problemas organizacionais está representada em 13 projetos. As experiências desta categoria também se concentraram nos três primeiros anos do Concurso e focalizaram especialmente a melhoria da qualidade dos serviços, como é o caso dos projetos “Gestão empreendedora na DAMF/PB” da Delegacia de Administração do Ministério da Fazenda na Paraíba e “Gerenciamento pela Qualidade Total (GQT)” do INSS; e a instituição de mecanismos de avaliação e controle, aplicados aos projetos “Como promover e trabalhar em parceria” do Instituto Nacional do Câncer (INCA) e “Aperfeiçoamento e modernização dos mecanismos de controle de projetos culturais” da Secretaria Federal de Controle.

A dimensão Gerenciamento de Informações que está relacionada a iniciativas voltadas para a coleta, processamento, armazenamento e disseminação de informações utilizadas como o apoio ao planejamento, coordenação, tomada de decisão e controle, foi objeto de 12 experiências ou 6,7% dos projetos. Os casos assinalados nesta categoria são aqueles em que o gerenciamento das informações foi o objeto principal da ação, sem o qual a execução de outras ações finalísticas e gerenciais poderia ser inviabilizada.

Dentre as experiências premiadas nesta categoria, o projeto “Sistema Informatizado de Análise de Risco (SIAR)” fornece informações para dar suporte às decisões gerenciais, enquanto o “Sistema de Gerenciamento do Cadastro de Convênios (SIGECOV)” auxilia no gerenciamento e avaliação dos convênios. Ambas são iniciativas da Secretaria Federal de Controle. Por outro lado, o projeto “Conhecendo melhor a educação brasileira — Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED)” do INEP subsidia atividades de planejamento e gerenciamento da educação no país.

É possível identificar uma diferença significativa na incidência das dimensões de gestão nos períodos 1996-1998 e 1999-2000. Atendimento ao Usuário representa a dimensão em que foi apresentado o maior número de iniciativas nos dois períodos. Entretanto, o mesmo não se confirma para as demais dimensões. A dimensão Gestão de Pessoas e Capacitação foi substituída por Articulação de Parcerias como segunda dimensão de gestão mais premiada. A terceira em número de projetos premiados também é diferente nos dois períodos: enquanto nos três primeiros anos prevalece Simplificação e Agilização de Procedimentos, nos dois últimos anos verifica-se maior destaque para a Gestão de Serviços Gerais.

Além disso, no período 1996-1998 não houve ocorrência da dimensão Gestão de Custos que só aparece em 1999. Por outro lado, no período 1999-2000 não houve ocorrência de projetos em Gestão Financeira e Orçamentária e em Avaliação de Desempenho Institucional.

Permanece ainda reduzida a participação no total de projetos das dimensões Planejamento e Gestão Estratégica, Gestão Financeira e Orçamentária e Gestão de Custos, aspecto identificado por Rua (1999), na análise dos projetos premiados nas duas primeiras edições do Concurso. Na dimensão Controle de Resultados também foi classificado um número relativamente reduzido de projetos.<sup>7</sup>

Espera-se que ações recentemente implementadas no governo federal dêem um novo impulso às iniciativas voltadas para a gestão orçamentária e financeira das atividades do setor público, bem como controle e transparência

dos gastos e responsabilização dos gestores em relação aos resultados a serem alcançados com as ações governamentais.

Entre estas, destaca-se, em especial, o Plano Plurianual 2000-2003 Avança Brasil, no qual é preconizada a integração entre planejamento e orçamento, o controle de custos e a orientação para resultados.<sup>8</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal,<sup>9</sup> por seu turno, estabelece princípios, normas e regras relativas à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

## **Público alvo**

O público alvo das experiências inovadoras premiadas no Concurso reflete a distribuição das dimensões de gestão apresentadas anteriormente. Atendimento ao Usuário e Gestão de Pessoas e Capacitação — as dimensões mais frequentes entre as experiências inovadoras premiadas — estão em concordância com a proeminência de usuários-cidadãos e servidores públicos federais como público alvo (57,3% dos projetos indicaram usuários-cidadãos e 54,5% servidores públicos federais). As indicações dos projetos revelam também uma participação significativa de instituições do governo federal, que também inclui unidades e setores administrativos das instituições.

Existe nos projetos uma preocupação com o público interno que é tão acentuada quanto à relacionada com o público externo das instituições públicas. Das cinco principais categorias de público alvo atendido pelos projetos premiados, quatro compreendem elementos do próprio setor público.

**Tabela 2: Tipos de público alvo atendido (1996-2000)**

Tipos de público alvo	Quantidade	% em relação ao total de experiências
USUÁRIO-CIDADÃO	105	21,3
SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	81	16,2
INSTITUIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL	21	4,2
EMPRESAS PÚBLICAS E EMPRESAS	12	2,4
EMPRESAS PRIVADAS E EMPRESAS	14	2,8
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	6	1,2
INSTITUIÇÕES DE ENSINO BÁSICO E MÉDIO	9	1,8
INSTITUIÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA E MUNICIPAL	1	0,2
EMPRESAS DE SAÚDE	2	0,4
SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	4	0,8
INSTITUIÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA	4	0,8
INSTITUIÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA E EMPRESAS	3	0,6
INSTITUIÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA E EMPRESAS	3	0,6
INSTITUIÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA	0	0,0
INSTITUIÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA	5	1,0
INSTITUIÇÕES DE SAÚDE PÚBLICA	1	0,2
TOTAL	498	100,0

Fonte: O autor, baseado nos dados coletados durante o período de 1996 a 2000, através de entrevistas com os autores das experiências premiadas. Para mais detalhes, ver o relatório final do projeto de pesquisa.

Segundo a distribuição do público alvo das experiências inovadoras nas cinco edições do Concurso, pode-se perceber o intercâmbio de preponderância dos três primeiros públicos alvos indicados, conforme pode ser visualizado pela Tabela 3. Em 1996, 68,8% dos projetos premiados tinham entre seu público alvo servidores públicos federais, constituindo a categoria com maior proporção de indicações. Em seguida, com 52% estavam projetos com usuário-cidadão como público alvo atendido. Esta configuração foi alterada no ano seguinte, quando 71,7% das experiências indicaram servidores públicos federais, mas a segunda categoria de público alvo indicado, com 43,5%, foi instituições do governo federal. Naquele ano, apenas 39,1% dos projetos indicaram entre seu público alvo os usuários-cidadãos. No ano seguinte, 1998, a configuração foi modificada mais uma vez. Os projetos premiados apresentaram majoritariamente (72%) usuário-cidadão como público alvo e 38% indicaram servidores públicos federais.

**Tabela 3: Distribuição do público alvo por ano e total, em %, em relação ao número de projetos**

PÚBLICO ALVO	1998	1999	2000	1998	2000
Atendimento ao usuário	23,0	30,4	23,0	22,1	22,8
Gestão de pessoas e capacitação	28,8	27,2	38,0	27,8	23,8
Atendimento ao cidadão e ao usuário	48,2	42,4	39,0	50,1	53,4
Empresas públicas e privadas	10,0	10,0	0,0	10,1	0,0
Dirigentes, chefias e gerentes	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0
Instituições do governo civil	8,0	0,0	0,0	11,1	0,0
Instituições do governo estaduais e municipais	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0
Empresas públicas e privadas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresas públicas e privadas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Projetos públicos, estaduais e municipais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instituições e organizações internacionais	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0
Instituições de ensino superior e pesquisa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Banco Federal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Usuários do Banco Mundial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instituições de ensino superior e pesquisa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total (número de projetos)	100	100	100	100	100

Obs.: O somatório das indicações não totaliza 100% porque os projetos podem informar mais de um público alvo.

Fonte: Pesquisas Anuais de Projetos Inovadores na Gestão Pública e Legislação e Subsídios aos editais

Mesmo com a significativa diminuição no número de projetos premiados, a proporção de experiências que têm o usuário-cidadão como seu público alvo mostrou uma relativa estabilidade nos três últimos anos: 72% dos projetos em 1998, 66,7% em 1999 e 68,8% em 2000.

A partir de 1999, os projetos passaram a se concentrar nos três primeiros públicos alvos indicados, conforme mostra a Tabela 3. Em 2000, foram indicados apenas três públicos alvos diferentes dos principais (empresas públicas e privadas, dirigentes, chefias e gerentes e instituições dos governos estaduais e municipais).

Em suma, a concentração dos públicos alvos em três categorias (usuário-cidadão, servidores e instituições do governo federal) mantém uma coerência em relação às duas principais dimensões de gestão enfatizadas nos projetos premiados (Atendimento ao Usuário e Gestão de Pessoas e Capacitação), confirmando uma preocupação da administração federal com os elementos-chave dos processos de transformação organizacional, “quem presta o serviço e quem se beneficia dele” (Ferreira, 1999). Neste sentido, Ferreira (1999) sugere a realização de uma “aliança estratégica entre servidores e cidadãos” a fim de reconstruir o Estado, de modo que o cidadão possa exercer plenamente sua

cidadania por meio de servidores do público. Desta forma, poderiam ser encontradas alternativas para superar as desigualdades sociais instaladas por meio da criação de espaços de inclusão e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade.

## **Natureza do problema que motivou as experiências inovadoras**

Os relatórios das experiências premiadas apontam diversos problemas ou dificuldades enfrentadas pelas instituições as quais motivaram a realização do projeto. Borins (2000), ao analisar a gestão da inovação nos Estados Unidos e Canadá, identifica a existência de problemas internos como a causa mais frequente para a inovação.<sup>10</sup>

Em contraposição, nos projetos premiados no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, destacam-se, em especial, os problemas associados à prestação dos serviços que dizem respeito a: baixa qualidade do atendimento ao usuário; congestionamento da unidade de atendimento; falta de um local específico/adequado para o atendimento; e limitações de ordem tecnológica e procedimentais do processo de prestação dos serviços. A maioria das iniciativas adotadas para solucionar estes problemas encontra-se na dimensão de gestão Atendimento ao Usuário, bem como Simplificação e Agilização de Procedimentos.

Um segundo conjunto de problemas diz respeito ao acesso ao atendimento, ou seja, dificuldades no deslocamento dos usuários aos postos tradicionais de atendimento; necessidade de prestar serviços a segmentos que se encontravam excluídos do atendimento; e necessidade de divulgar informações e melhorar a comunicação com usuários. Este conjunto de problemas também foi prioritariamente enfrentado com ações inovadoras na dimensão Atendimento ao Usuário.

A necessidade de melhorar os instrumentos de apoio à gestão foi resolvida com projetos voltados para Gestão de Pessoas e Capacitação, Análise e Implementação de Melhorias Contínuas e Gerenciamento de Informações.

Existe uma grande coerência entre o destaque de problemas associados à prestação de serviços e ao acesso ao atendimento e a predominância de projetos na dimensão de gestão Atendimento ao Usuário. Já no caso de Gestão de Pessoas e Capacitação, pelo fato de ser uma dimensão que interage com diversas outras, não está associada a um problema focalizado, podendo envolver experiências inovadoras voltadas para a solução de diversos problemas de gestão.

É interessante notar que, apesar de haver um número menor de projetos que foram classificados na dimensão Controle de Resultados, várias experiências

apontaram no seu conjunto de problemas motivadores o monitoramento de atividades, a avaliação e controle de padrões de qualidade, a melhoria dos resultados, o controle e avaliação na aplicação dos recursos e execução dos projetos, que, em última instância, podem representar formas de realizar o controle de resultados.

## Data de início das experiências premiadas

A Tabela 4 mostra que existe predomínio de experiências premiadas que se iniciaram nos anos de 1995 e 1996. O número de iniciativas premiadas em cada um desses anos supera até os projetos que se iniciaram no período entre 1989 (data de início da experiência mais antiga) e 1994.

Tendo em vista que os anos de 1995 e 1996 estão associados ao início do processo de reforma do aparelho do Estado e ao lançamento do próprio Concurso de Inovações, pode-se levantar a hipótese de que esses dois eventos tiveram um efeito motivador sobre os esforços de equipes de servidores públicos no sentido de promoverem mudanças. Neste caso, a importância do nível central do governo, como instância capaz de indicar conceitos de boa gestão e formular diretrizes para orientar as ações das instituições públicas na busca da melhoria permanente dos serviços públicos, estaria sendo ressaltada. Além disso, essa fase constitui também o início da gestão de um novo governo, que geralmente é associada ao surgimento de novos projetos, cuja implantação será concluída ao longo do período de permanência do dirigente no cargo.

**Tabela 4: Experiências premiadas, segundo ano de início**

Data de início da experiência	Edições do Concurso					Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	
1989	1	1	2	4	-	8
1990	1	1	1	1	1	5
1991	1	1	1	1	1	5
1992	1	1	1	1	1	5
1993	1	1	1	1	1	5
1994	1	1	1	1	1	5
1995	1	1	1	1	1	5
1996	1	1	1	1	1	5
Total	10	10	10	10	10	50

Fonte: Pesquisa "Anexo Estatístico das Experiências Premiadas," EIVAP, 2000.

## Distribuição geográfica das inovações

Como mostra a Tabela 5, as maiores concentrações de projetos premiados encontram-se no Centro-Oeste com 39,4%, impulsionado pelo Distrito Federal, sede do governo federal, o qual detém sozinho 37,6% dos projetos, e no Sudeste com 24,8%, sendo que 13,0% concentrados no Rio de Janeiro. O fato desses Estados sediarem grande parte da Administração Pública Federal do país, justifica esta alta participação. O Sul apresenta o terceiro maior número de projetos (17,9%), com destaque para o Rio Grande do Sul, que contribuiu com 10,1% das experiências. Os Estados do Nordeste e Norte tiveram participações menores: 10,1% e 7,8%, respectivamente. É interessante notar que, em cada região, um Estado se destacou na participação entre os projetos vencedores. Assim, pode-se dizer, com base nos projetos premiados, que dentre os Estados que apresentaram projetos no Concurso, a administração pública federal tem sido mais empreendedora no Distrito Federal (sede administrativa do governo), Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará e Pará.

**Tabela 5: Participação das regiões e Estados do Brasil no Concurso, por ano e total**

Estados e territórios Federais e Territórios	2008		2009		2010		Total	
	Proj.	Part.	Proj.	Part.	Proj.	Part.	Proj.	Part.
Brasil	33	100%	33	100%	33	100%	99	100%
Distrito Federal	30	90,9%	30	90,9%	30	90,9%	90	90,9%
Paraná	1	3,0%	1	3,0%	1	3,0%	3	3,0%
Rio de Janeiro	1	3,0%	1	3,0%	1	3,0%	3	3,0%
Rio Grande do Sul	1	3,0%	1	3,0%	1	3,0%	3	3,0%
Sergipe	1	3,0%	1	3,0%	1	3,0%	3	3,0%
Centro-Oeste	13	39,4%	13	39,4%	13	39,4%	39	39,4%
Distrito Federal	12	33,3%	12	33,3%	12	33,3%	36	36,0%
Goiás	1	2,7%	1	2,7%	1	2,7%	3	3,0%
Mato Grosso do Sul	1	2,7%	1	2,7%	1	2,7%	3	3,0%
Sudeste	11	33,3%	11	33,3%	11	33,3%	33	33,3%
Rio de Janeiro	10	30,3%	10	30,3%	10	30,3%	30	30,3%
São Paulo	1	3,0%	1	3,0%	1	3,0%	3	3,0%
Minas Gerais	1	3,0%	1	3,0%	1	3,0%	3	3,0%
Paraná	1	3,0%	1	3,0%	1	3,0%	3	3,0%
Sul	17	51,5%	17	51,5%	17	51,5%	51	51,5%
Rio Grande do Sul	10	29,7%	10	29,7%	10	29,7%	30	30,3%
Paraná	2	5,9%	2	5,9%	2	5,9%	6	6,0%
Santa Catarina	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Centro-Oeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Distrito Federal	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sudeste	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Paraná	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%
Sul	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	3,0%

A participação de cada região nas premiações ao longo de todo o Concurso apresenta variações significativas. A premiação das instituições da região Centro-Oeste sempre esteve próxima à faixa dos 40%, a mais alta entre as regiões.<sup>11</sup> A região Sudeste também alcança proporção significativa de prêmios ao longo da história do Concurso (aproximadamente 20%). A única exceção se faz ao ano de 1999, em que sua participação foi inferior a este número. No mesmo ano, a participação proporcional das regiões Sul e Nordeste subiu, acréscimo que já havia acontecido no ano de 1998, particularmente na região Nordeste, atingindo seu maior índice, cerca de 20%. A região Norte por apresentar menos projetos, se comparada a outras regiões, também teve uma participação menor nas premiações, não ultrapassando 10% durante os cinco anos.<sup>12</sup>

## **A inovação nas instituições**

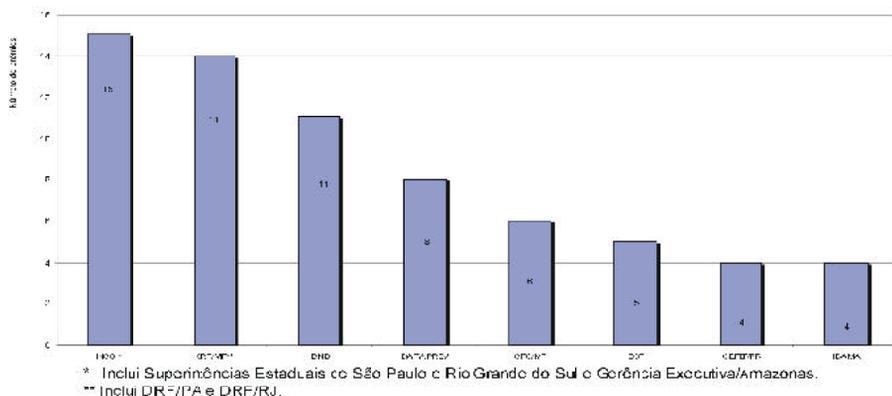
Durante os cinco anos do Concurso, 91 instituições de todos os níveis hierárquicos da Administração Pública Federal participaram apresentando seus projetos. A Tabela 6 mostra as instituições vencedoras no período 1996-2000, ordenadas segundo o número de prêmios recebidos.







**Gráfico 1: Instituições que receberam o maior número de prêmios (1996-2000)**



Fonte: Pesquisa "Análise de Projetos Inovadores na Gestão Pública" e revisão e adaptação pela equipe de Pesquisa ENAP, ENAP, 2001.

Relacionando as instituições que foram mais premiadas com as dimensões de gestão que caracterizam as experiências vencedoras, encontramos as informações da Tabela 7. Das experiências implementadas pelo INSS, seis tratam de Atendimento ao Usuário, o que condiz com o perfil de uma instituição que mantém contato direto com o usuário-cidadão para a concessão e manutenção de benefícios previdenciários, além de arrecadar e fiscalizar contribuições sociais. Além disso, destacam-se três experiências de Gestão de Pessoas e Capacitação e três de Análise e Implementação de Melhorias Contínuas, o que revela a preocupação da instituição em preparar seus quadros e em melhorar a qualidade dos serviços ofertados à população. Há ainda duas experiências de Articulação de Parcerias e uma de Gestão de Suprimentos.

A SRF, instituição que se responsabiliza pela administração dos tributos federais, estando em contato direto com os contribuintes, também se destacou na implementação de iniciativas voltadas para o atendimento ao usuário, com oito prêmios nesta dimensão. Além disso, foram implementadas três experiências de Simplificação e Agilização de Procedimentos, o que revela a preocupação da instituição com a adequação dos processos de prestação dos serviços às necessidades de flexibilidade, rapidez e eficiência. Os outros três projetos dizem respeito à Gestão de Pessoas e Capacitação, Articulação de Parcerias e Gerenciamento de Informações.

O Banco do Nordeste, instituição financeira promotora de desenvolvimento que atua diretamente junto aos agentes produtivos regionais, também se

destacou pelas premiações na dimensão de gestão Atendimento ao Usuário, apresentando seis iniciativas. A preocupação com a qualidade e a eficiência dos serviços aparece nas experiências relativas à Análise e Implementação de Melhorias Contínuas e Simplificação e Agilização de Procedimentos, ambas com duas ocorrências. Houve ainda uma experiência de Articulação de Parcerias.

Na dimensão Simplificação e Agilização de Procedimentos, a DATAPREV destaca-se por ter recebido cinco prêmios, dos oito que recebeu no total. Estas premiações demonstram a importância dada por essa instituição à revisão de processos de trabalho, visando uma maior agilidade e eficiência, uma vez que é responsável pela informatização dos órgãos previdenciários. Além disso, a DATAPREV atuou inovando no Atendimento ao Usuário por meio de dois projetos e na Gestão de Pessoas e Capacitação com um projeto premiado.

A Tabela 7 apresenta as oito instituições que receberam mais prêmios e suas respectivas dimensões de gestão. Vale ressaltar que, das 13 dimensões de gestão identificadas nos 178 projetos, as instituições que receberam o maior número de prêmios atuaram em dez. Não houve ocorrência de projetos nas dimensões Controle de Resultados, Gestão de Custos e Planejamento e Gestão Estratégica.

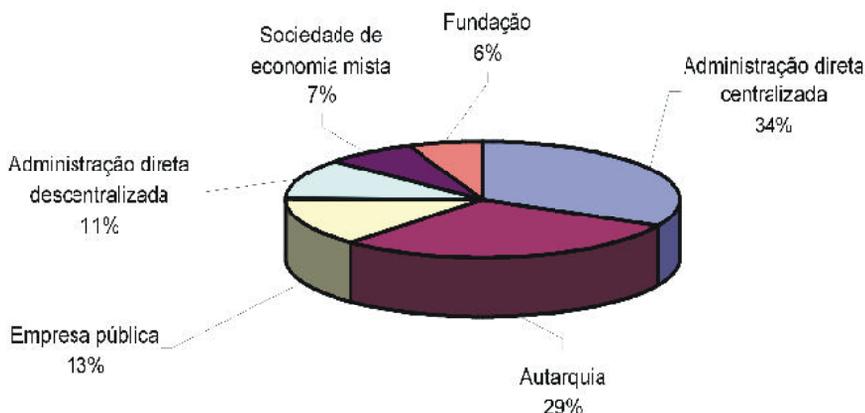
**Tabela 7: Instituições que receberam mais prêmios por dimensão de gestão (1996-2000)**

Dimensão de Gestão	INSTITUIÇÃO								
Atendimento ao Usuário	6	8	8	5	-	3	1	1	2
Análise e Implementação de Melhorias Contínuas	-	3	2	2	-	-	-	-	10
Simplificação e Agilização de Procedimentos	3	1	-	1	5	2	-	-	8
Articulação de Parcerias	2	1	1	-	-	-	-	2	8
Gestão de Pessoas e Capacitação	3	-	2	-	1	-	-	-	8
Planejamento e Gestão Estratégica	-	1	-	-	2	-	-	-	3
Controle de Resultados	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Gestão de Custos	-	-	-	-	-	-	1	1	2
Planejamento e Gestão Estratégica	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Atendimento ao Usuário	-	-	-	-	1	-	-	-	1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>24</b>

Fonte: Relatório de Atividades Estratégicas do SPS do BPS e do CDS do SPS, Relatório de Atividades Estratégicas do SPS do BPS e do CDS do SPS, Relatório de Atividades Estratégicas do SPS do BPS e do CDS do SPS, Relatório de Atividades Estratégicas do SPS do BPS e do CDS do SPS, Relatório de Atividades Estratégicas do SPS do BPS e do CDS do SPS.

No que diz respeito à natureza jurídica das instituições, de acordo com informações contidas nos projetos, há uma predominância da administração direta centralizada em relação às demais, com 34% das experiências. A segunda maior incidência é de autarquias, com 29% das experiências.

**Gráfico 2: Distribuição dos projetos vencedores, segundo a natureza jurídica das instituições (1996-2000)**



Fonte: Pesquisa "Análise de Projetos Inovadores na Gestão Pública" e revisão e adaptação pela equipe de Pesquisa ENAP, ENAP, 2001.

Em relação às dimensões de gestão, as instituições da administração direta centralizada atuaram em todas as dimensões, mas predominaram as inovações voltadas para o Atendimento ao Usuário, Gerenciamento de Informações, Gestão de Pessoas e Capacitação, Articulação de Parcerias e Simplificação e Agilização de Procedimentos. As instituições da administração direta descentralizada investiram mais na Gestão de Pessoas e Capacitação, no Atendimento ao Usuário e na Articulação de Parcerias. As autarquias só não apresentaram inovações nas dimensões Avaliação de Desempenho Institucional e Gestão de Custos, mas se destacaram no Atendimento ao Usuário, na Gestão de Pessoas e Capacitação, na Articulação de Parcerias e na Análise e Implementação de Melhorias Contínuas.

As empresas públicas atuaram prioritariamente na Gestão de Pessoas e Capacitação, no Atendimento ao Usuário e na Simplificação e Agilização de Procedimentos. As inovações implementadas por fundações foram mais





Como visto anteriormente, o público alvo prioritário dos projetos é o usuário-cidadão e a preocupação das instituições em atender melhor às demandas da sociedade é refletida nos 44 projetos com foco no usuário premiados pelo Concurso. Atento a esta dimensão de gestão, o Ministério da Fazenda se destaca com 16 experiências premiadas nesta categoria. O Ministério da Previdência e Assistência Social também apresentou um número expressivo de experiências voltadas para o atendimento ao usuário, nove projetos vencedores.

Além disso, o Ministério da Fazenda obteve uma premiação relevante na categoria referente à Gestão de Pessoas e Capacitação, com oito experiências vencedoras. O Ministério da Educação, contudo, foi o órgão que mais recebeu prêmios nesta dimensão, tendo nove experiências premiadas. Este ministério também foi o que apresentou maior diversificação em termos de dimensões de gestão. Das 13 dimensões identificadas no sistema de classificação, foram premiadas experiências deste ministério em 11. Ficaram de fora apenas a Avaliação de Desempenho Institucional e a Gestão de Custos. Esta pulverização pode dever-se à diversidade de instituições vinculadas ao ministério que apresentaram projetos vencedores. Ao todo são 25 diferentes unidades (20 entidades vinculadas, duas unidades de estrutura básica, uma unidade descentralizada e duas unidades setoriais). Apesar da pulverização das dimensões de gestão neste ministério, é importante destacar as três experiências de Planejamento e Gestão Estratégica, visto que é uma dimensão que realiza grandes transformações, exigindo tomadas de decisão de alto nível, uma vez que redefinem as diretrizes básicas das políticas da organização.

O Ministério do Trabalho e Emprego recebeu 12 prêmios, dos quais sete foram referentes à Articulação de Parcerias, demonstrando a valorização do ministério em estabelecer cooperação com outras instituições, visando uma melhor consecução dos objetivos finais de suas políticas públicas.

Outros dados referentes à premiação recebida por cada ministério, relacionadas às diferentes dimensões de gestão, são apresentadas na Tabela 10.



O exame do conjunto de dados sobre as experiências mostra algumas disparidades em relação às tendências identificadas por Rua (1999), na análise das iniciativas vencedoras das duas primeiras edições. As principais diferenças dizem respeito ao aspecto dimensão de gestão. Enquanto a autora identificou Gestão da Informação, Atendimento ao Usuário, Simplificação e Modernização de Procedimentos + Gestão de Qualidade e Avaliação de Desempenho e Controle de Resultados como as principais dimensões em que ocorreram as inovações nos dois primeiros anos do Concurso, as dimensões mais destacadas no conjunto das cinco edições foram Atendimento ao Usuário, Gestão de Pessoas e Capacitação, Articulação de Parcerias e Simplificação e Agilização de Procedimentos.

Verifica-se que a discordância entre as duas análises diz respeito principalmente à concentração, nas cinco edições do Concurso, de experiências premiadas nas dimensões Gestão de Pessoas e Capacitação e Articulação de Parcerias e à ocorrência de um número relativamente pequeno de projetos na dimensão Gerenciamento de Informações.

No caso de Gestão de Pessoas e Capacitação e Gerenciamento de Informações, essas diferenças podem ser atribuídas, pelo menos em parte, aos diferentes critérios utilizados para a classificação das experiências nas categorias. Pode ser citado como exemplo, as experiências de avaliação de desempenho de pessoal que foram classificadas na presente análise como Gestão de Pessoas e Capacitação e na análise de Rua (1999), como avaliação de desempenho e controle de resultados. Já no caso da Articulação de Parcerias pode, de fato, estar sendo identificada uma nova tendência para a inovação na gestão no governo federal, por meio da interação entre organizações para a resolução de problemas e prestação de serviços de natureza comum. A efetiva comprovação dessa situação só poderá ser concretizada, contudo, com o acompanhamento das experiências premiadas no Concurso de Inovações nos próximos anos.

Tendo isso em vista, ressalta a importância da definição de um sistema classificatório único para acompanhar as tendências das inovações premiadas no que se refere à dimensão de gestão contemplada, uma vez que a análise da evolução das experiências premiadas é dificultada pela utilização de critérios de classificação diferentes.

Dentre as experiências classificadas na dimensão de gestão Atendimento ao Usuário, cabe destacar aquelas identificadas com a tendência internacional do modelo de prestação de serviços em guichê único. Tratam-se das iniciativas que envolvem atendimento itinerante levando a prestação de diversos serviços e informações às comunidades e que utilizam modernas tecnologias de informação e comunicação. Iniciativas voltadas para a melhoria dos processos tradicionais

de atendimento (redução de filas, por exemplo) também aparecem com destaque na dimensão atendimento ao usuário. Por outro lado, as centrais de atendimento, que tiveram uma pequena incidência de projetos, podem constituir um campo a ser explorado pelas instituições federais, dada sua importância na prestação de serviços integrados e conclusivos em um único espaço, reduzindo a necessidade dos cidadãos se locomoverem entre diversas unidades de atendimento.

Na dimensão Gestão de Pessoas e Capacitação aparecem com destaque ações voltadas para a qualidade de vida do servidor, além de ações de capacitação e iniciativas de avaliação de desempenho de pessoal. As duas últimas têm caráter estratégico para o desenvolvimento de um quadro de servidores públicos profissional e qualificado, requisito importante para a efetiva modernização do aparelho do Estado. Visando o mesmo objetivo, verifica-se também a ocorrência de projetos com vistas a aperfeiçoar os processos de seleção para cargos gerenciais, ainda que em número reduzido.

Simplificação e Agilização de Procedimentos e Análise e Implementação de Melhorias Contínuas permaneceram apresentando uma concentração expressiva de experiências, confirmando a tendência identificada por Rua (1999). Da mesma forma, iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da Gestão Orçamentária e Financeira, Controle de Custos e Planejamento se confirmaram como dimensões com uma baixa incidência de projetos em ambas as análises.

Tendo em vista a importância fundamental do desenvolvimento dessas áreas para a modernização do aparelho do Estado, espera-se que o desenvolvimento pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de duas importantes iniciativas na área de gestão — o Plano Plurianual 2000-2003 Avança Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal — que incluem novas orientações no que se refere à integração entre o planejamento e o orçamento, estabeleçam princípios para a gestão dos recursos públicos e reforcem a importância do controle de custos, imprimam um novo impulso inovador nas instituições públicas para o fortalecimento e renovação dessas áreas na prática cotidiana da gestão pública.

É razoável supor que a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o lançamento do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal motivaram o desenvolvimento de experiências inovadoras, tendo em vista a concentração de experiências premiadas que se iniciaram em 1995 e 1996. Por essa razão, tem-se a expectativa de que essas novas ações da administração central, o Avança Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal, observadas as especificidades das áreas a elas associadas, orientem e motivem a implementação de novas mudanças nas instituições públicas. A concretização destas expectativas, entretanto, só poderá ser verificada com o acompanhamento das próximas edições do Concurso.

As informações relativas ao público alvo das iniciativas premiadas e a natureza do problema a ser resolvido mostram grande coerência com as dimensões de gestão em que se concentram maior número de experiências vencedoras. O usuário-cidadão foi identificado como um dos principais públicos alvo das experiências premiadas e, no que se refere à natureza do problema a ser resolvido, destacam-se problemas associados à prestação de serviços e ao acesso ao atendimento, temas associados à dimensão de gestão Atendimento ao Usuário, em que se verifica um grande número de experiências. O fato de o número de projetos que indicaram usuário-cidadão como público alvo ser superior ao de projetos de atendimento ao usuário, pode indicar a compreensão por parte dos idealizadores dos projetos de que iniciativas que promovam a melhoria da gestão, mesmo que interna ao setor público, são realizadas no interesse dos usuários-cidadãos.

Os públicos alvo que em seguida se destacam são servidores públicos federais e instituições do governo federal. A menção dos servidores públicos federais como um dos principais públicos alvo das experiências premiadas é coerente com a concentração de projetos voltados para gestão de pessoas e capacitação. No entanto, no que se refere à natureza do problema que se quer solucionar com ações de recursos humanos, não se identifica uma situação específica. Isso pode ser decorrência do fato de que iniciativas em gestão de pessoas e capacitação tem um caráter horizontal, podendo ser incorporadas em inovações voltadas para dar conta de problemas de natureza diversa. Os três principais públicos alvos mencionados nas experiências indicam que as inovações premiadas geram resultados que beneficiam tanto os usuários das instituições quanto os seus próprios servidores e outras instituições públicas com as quais se relacionam. Esse fato pode revelar que inovações constituem processos que se auto-reforçam, na medida em que tanto o público externo quanto o público interno ao setor público são beneficiados com a iniciativa, justificando expectativas positivas com relação ao seu desenvolvimento.

Cinco ministérios representam os principais órgãos de origem das iniciativas premiadas. O Ministério da Fazenda se sobressai como o órgão que obteve o maior número de prêmios, com destaque para as iniciativas do Banco do Nordeste e da SRF. O Ministério da Previdência e Assistência Social, por sua vez, destaca-se por meio das iniciativas do INSS e da DATAPREV. Os demais ministérios que concentram a maior parte das experiências vencedoras — o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e Emprego — têm seus projetos distribuídos entre diversas instituições. Em relação à análise de Rua (1999), confirmam-se os principais órgãos identificados, com a inclusão do Ministério do Trabalho e Emprego e o aumento da importância das inovações premiadas do Ministério da Fazenda.

As autarquias e unidades de órgãos da administração direta constituem as principais instâncias institucionais em que se verificam as inovações. O fato de fundações, que essencialmente são destinadas à realização de atividades não-lucrativas e de interesse público, a exemplo da educação, da cultura e da pesquisa, terem uma participação relativamente pequena na apresentação de experiências inovadoras, pode indicar a necessidade de se investir mais na divulgação dirigida a estas instituições — que por sua própria natureza estão voltadas para a prestação de serviços públicos — a fim de que venham a ter uma maior participação entre os vencedores do Concurso de Inovações.

No que se refere à distribuição geográfica das inovações premiadas, permanece a situação identificada por Rua (1999), de destaque para o número de experiências do Centro-Oeste, em especial do Distrito Federal, e do Sudeste, em especial do Rio de Janeiro. O Rio Grande do Sul continua sendo o Estado da federação que apresenta um nível expressivo de experiências premiadas, a despeito de não haver especificamente concentração de instituições federais em seu território.

A análise realizada neste ensaio apresentou um retrato das soluções propostas pelas instituições para resolver seus problemas concretos de gestão, consubstanciado no conjunto de experiências distribuídas pelas 22 dimensões e subdimensões de gestão, que constitui um cardápio variado de práticas administrativas e gerenciais inovadoras. Ainda que possua limitações, por concentrar iniciativas mais em algumas áreas, deixando de fora importantes dimensões que são fundamentais para a reforma do aparato administrativo e gerencial do Estado, este conjunto de experiências constitui uma amostra das mudanças que vêm ocorrendo no campo da gestão pública. Como foi apresentado, o exame das inovações premiadas nos cinco anos do período analisado (1996-2000) confirma algumas tendências levantadas por Rua (1999), em sua análise das duas primeiras edições do Concurso, bem como identifica novas tendências que apontam os caminhos que estão sendo percorridos no enfrentamento dos desafios da gestão pública federal. O acompanhamento permanente da evolução das experiências premiadas, que se pretende inaugurar com este ensaio, permitirá a avaliação efetiva da consolidação dessas tendências ao longo do tempo.









**Dimensões de Gestão: Gestão de Documentos**

ANO DO CONCURSO	TÍTULO DA EXPERIÊNCIA	ORGÃO INSTITUCIONAL
1982	Desenvolvimento de sistemas de armazenamento de dados em fita magnética de 900 caracteres por polegada de comprimento de fita, visando ao armazenamento de documentos de arquivos de empresas de médio porte.	INSTITUTO BRASILEIRO DE RECURSOS HUMANOS
1983	Desenvolvimento de sistemas de armazenamento de documentos em fita magnética de 900 caracteres por polegada de comprimento de fita, visando ao armazenamento de documentos de arquivos de empresas de médio porte.	INSTITUTO BRASILEIRO DE RECURSOS HUMANOS
1988	Desenvolvimento de sistemas de armazenamento de documentos em fita magnética de 900 caracteres por polegada de comprimento de fita, visando ao armazenamento de documentos de arquivos de empresas de médio porte.	INSTITUTO BRASILEIRO DE RECURSOS HUMANOS
3000	Desenvolvimento de sistemas de armazenamento de documentos em fita magnética de 900 caracteres por polegada de comprimento de fita, visando ao armazenamento de documentos de arquivos de empresas de médio porte.	WECANORSA

**Dimensões de Gestão: Planejamento e Gestão Estratégica**

ANO DO CONCURSO	TÍTULO DA EXPERIÊNCIA	ORGÃO INSTITUCIONAL
1981	Planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ
1982	Planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ
1988	Planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA
3000	Planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA

**Dimensões de Gestão: Gestão Financeira e Orçamentária**

ANO DO CONCURSO	TÍTULO DA EXPERIÊNCIA	ORGÃO INSTITUCIONAL
1982	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ
1988	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ
3000	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ

**Dimensões de Gestão: Controle de Resultados**

ANO DO CONCURSO	TÍTULO DA EXPERIÊNCIA	ORGÃO INSTITUCIONAL
1982	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ
1988	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ
3000	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ

**Dimensões de Gestão: Avaliação de Desempenho Institucional**

ANO DO CONCURSO	TÍTULO DA EXPERIÊNCIA	ORGÃO INSTITUCIONAL
1982	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ
1988	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ
3000	Atividade de planejamento de recursos humanos federais de nível médio e planejamento de recursos humanos de nível superior do INEP/ FIC, no âmbito nacional e estadual.	WECANORSA - RJ

## Notas

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado pela equipe de Pesquisa ENAP, utilizando alguns dados do relatório interno “Análise de Projetos Inovadores na Gestão Pública”, realizado com a colaboração de Darli Machado Sant’Ana.

<sup>2</sup> A autora destaca as seguintes características para o modelo de administração pública gerencial: alteração na dinâmica interna das organizações com ênfase em flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, e orientação dos serviços públicos para a busca de resultados em atendimento às demandas e aos anseios dos cidadãos, paralelamente à busca da eficiência (Rua, 1999).

<sup>3</sup> Essas categorias foram criadas visando a disponibilização dos projetos em versão integral no Banco de Soluções ENAP, na *homepage* da Escola, para auxiliar os administradores públicos na solução de problemas concretos. A principal dificuldade encontrada no estabelecimento do sistema de classificação originou-se do fato de as experiências apresentarem níveis de abrangência e complexidade variados em termos de diversificação de públicos alvos, múltiplos objetivos a serem alcançados, interação entre as funções de administração, além de proposição de soluções para problemas específicos de gestão. É importante ressaltar que a dimensão de gestão identificada, por tratar-se de uma categoria analítica, pode não coincidir com a área temática assinalada pelos responsáveis pelos projetos quando da inscrição no Concurso. Além disso, embora tenham sido utilizados critérios rigorosos na classificação das experiências, como toda classificação, esta também comporta um certo grau de subjetividade.

<sup>4</sup> O Capítulo 3 contém maiores informações sobre esse novo modelo de atendimento e sobre as experiências inovadoras que o desenvolvem.

<sup>5</sup> Este dado destoa da análise de Rua (1999), devido a adoção de critérios de classificação diferentes para as experiências. Por exemplo, a autora classificou experiências voltadas para avaliação de desempenho individual de servidores como controle de resultados. Neste trabalho, entretanto, estas experiências foram classificadas como gestão de pessoas e capacitação, tendo em vista o seu caráter estratégico para a qualificação e profissionalização do servidor público.

<sup>6</sup> De acordo com Caines, citado por Rua (1999), o incentivo ao baixo desempenho ocorre sempre que um gestor é “punido” por economizar recursos públicos, gastando menos para atingir os objetivos e metas da instituição. Os recursos economizados ao invés de retornar como investimento para o gestor com alto desempenho como incentivo pela boa *performance* gerencial, são deslocados para outros gestores que, embora possam não ter alcançado um bom resultado em relação às metas institucionais, gastaram todo o recurso que lhes foi destinado no orçamento. Desta forma, o gestor com maior desempenho e que utilizou os recursos de maneira responsável é punido com a redução no seu orçamento, enquanto os gestores com menor desempenho são premiados com uma fatia igual ou maior para o período subsequente. Ferreira (1999:90) também afirma: “... o controle, quando existe, está preocupado tão somente com a legalidade da ação administrativa: o bom administrador é o que cumpre o rito, o manual, o que segue a cartilha e não o que atinge objetivos”.

<sup>7</sup> Conforme pode ser verificado no Capítulo 2, a realização de avaliação e a verificação do alcance dos resultados é uma prática relativamente difundida entre as experiências premiadas. Com a

aplicação dos critérios utilizados, foram incluídas em outras dimensões de gestão, pois nesses projetos, a avaliação dos resultados representa um componente necessário para a implantação da inovação, mas não a própria inovação.

<sup>8</sup> Plano Plurianual 2000-2003 Avança Brasil introduziu uma nova concepção na estruturação das ações finalísticas e administrativas do governo por meio da criação de programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. Foi estabelecido que os programas devem adotar um modelo de gerenciamento voltado para resultados, com definição da unidade responsável, controle de prazos e custos, sistemas de informações gerenciais e designação de um gerente de programa.

<sup>9</sup> Lei complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000.

<sup>10</sup> Outros problemas identificados pelo autor foram “crise” (contingenciamento, falta de coordenação política, fatores externos etc.), “insatisfação dos *stakeholders*”, “surgimento de uma oportunidade” e “surgimento de uma nova tecnologia” (Borins, 2000).

<sup>11</sup> É importante ressaltar, no entanto, que o Centro-Oeste, sem contar com as experiências do Distrito Federal, tem a menor participação entre as regiões, apenas três projetos, sendo um em 1996 e dois em 1997.

<sup>12</sup> Apesar de possuir a menor participação no total das premiações, a região Norte tem o maior número de projetos premiados em relação ao total de projetos apresentados ao Concurso (67%). A região que apresenta o segundo maior índice é a Centro-Oeste (39%).

## Capítulo 2

---

# Desenvolvimento das experiências premiadas

---

---

---

---



Neste capítulo é analisada a evolução das experiências inovadoras premiadas no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, com vistas a explicitar algumas das características comuns aos projetos que se consolidaram e trazer informações sobre o seu desenvolvimento ao longo do tempo.

O objetivo deste capítulo é, portanto, apresentar informações mais aprofundadas sobre as inovações que vêm ocorrendo e o ambiente no qual ocorrem, mas, sobretudo, sobre inovações consolidadas: experiências premiadas que permanecem em implantação ou que tiveram seu escopo ampliado desde que foram iniciadas.

A realização de um balanço dos cinco primeiros anos do Concurso de Inovações oferece a oportunidade para verificar se, por um lado, o Concurso tem sido capaz de reconhecer experiências que sirvam de orientação para o aperfeiçoamento da administração pública;<sup>1</sup> e por outro lado, se a premiação tem dado o destaque a tais projetos, contribuindo para a sua adequada divulgação ou influenciando a sua evolução. A constatação da ocorrência destas duas situações pode constituir um importante indicador de que o Concurso está sendo bem sucedido no seu objetivo de “identificar, divulgar e premiar iniciativas implementadas na administração federal há pelo menos um ano, que apresentem soluções de gestão inovadoras”.

O Concurso, que completou cinco anos de existência em 2000, permite obter informações sobre a dinâmica das inovações no tempo, tendo em vista que, experiências premiadas na primeira edição teriam pelo menos seis anos de operação no ano 2000, podendo constituir assim exemplos de processos relativamente consolidados de inovação. A sua permanência, se não desafia, ao menos põe em dúvida a visão difundida de que as ações da administração pública não têm continuidade, impressão essa reforçada por haver relativa rotatividade na ocupação dos cargos de gerência e direção do governo.<sup>2</sup>

As experiências vencedoras das várias edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal mostram que é possível promover inovações consistentes e permanentes, consolidando mudanças significativas na gestão das instituições públicas, na prestação de serviços de melhor qualidade, com custos menores e com foco no usuário. Um levantamento preliminar sobre a situação atual dos projetos premiados revelou que um percentual significativo dos projetos teve continuidade.

Por ocasião da divulgação do evento de premiação dos vencedores do 4º Concurso de Inovações e lançamento da 5ª edição, realizada no mês de maio de 2000, a equipe de Pesquisa ENAP tentou entrar em contato com os 118 responsáveis pelas 144 iniciativas vencedoras dos anos 1996, 1997 e 1998.<sup>3</sup> Deste total,

11 responsáveis não foram contatados porque se aposentaram ou não trabalhavam mais no órgão e não havia ninguém com informações sobre o projeto. Os 107 responsáveis que foram contatados informaram que a iniciativa inovadora que representavam permanecia em operação.

A partir da constatação da permanência das iniciativas premiadas em 1996, 1997 e 1998, foram colocadas as seguintes questões: como foi a sua evolução a partir da premiação? Podem ser identificadas características comuns nessas experiências e instituições que possam explicar a sua continuidade? Qual a contribuição da premiação para esse processo, dado que se está realizando um balanço do próprio Concurso de Inovações nos seus primeiros cinco anos de existência?

A partir dessas indagações foi elaborado um questionário visando obter informações mais aprofundadas e detalhadas sobre os projetos premiados e as respectivas instituições, considerando as condições e/ou fatores apontados na literatura sobre inovações (Klering *et al*, s/d; March e Simon, 1979; Spink, 1987; Spink *et al*, 1999; Kanter, 1997; Pinto, 1999; Borins, 2000).<sup>4</sup> Partiu-se de um elenco de fatores que podem afetar o desenvolvimento das experiências, a saber:

- Ambiente organizacional;
- Mudança do dirigente da instituição e/ou responsável pelo projeto;
- Origem da inovação na organização;
- Grau de mudança introduzido na instituição pela inovação;
- Implementação planejada *versus* estratégia de tentativa e erro;
- Apoio dos *stakeholders* (dirigentes da instituição, usuários dos serviços, outros servidores e parceiros);
- Obstáculos à continuidade do projeto inovador e formas de superação;
- Disponibilidade de recursos financeiros, materiais e equipamentos;
- Equipe;
- Capacidade técnica e competências;
- Estratégia de divulgação do projeto;
- Alcance efetivo dos resultados.

O processo de envio e retorno dos questionários representou outra oportunidade para se checar a continuidade das experiências. Entre setembro e dezembro de 2000, durante o envio dos questionários, constatou-se que 11 iniciativas foram interrompidas, aproximadamente 8% dos projetos premiados.<sup>5</sup> Três delas por motivo de extinção do órgão ou departamento responsável, uma por municipalização do órgão, uma foi substituída por outra iniciativa gerencial, utilizando tecnologias mais modernas e oferecendo o mesmo serviço, e ainda uma por ter duração limitada e definida no seu próprio projeto. Cinco não informaram o motivo da descontinuidade. Com a devolução dos questionários,

constatou-se que das 58 iniciativas premiadas que responderam, duas não tiveram continuidade e, portanto, foram excluídas na análise.<sup>6</sup>

Em razão do curto espaço de tempo entre o primeiro contato telefônico e a devolução dos questionários, considera-se que 133 iniciativas apresentaram continuidade, apesar de apenas 58 delas terem respondido ao questionário. Em um cálculo mais pessimista, pode-se dizer que 24 ou aproximadamente 17% das iniciativas descontinuaram.<sup>7</sup>

A opção por não realizar uma amostra probabilística, mas um censo com as experiências premiadas nos anos 1996, 1997 e 1998, já prevenia contra a baixa proporção de devolução do questionário. Toda a literatura e a prática envolvendo pesquisa empírica alertam sobre o baixo retorno de questionários.<sup>8</sup> Mesmo assim, foi obtida significativa representatividade das iniciativas segundo as dimensões de gestão, apresentada pela Tabela 1:<sup>9</sup>

**Tabela 1: Representatividade das iniciativas da pesquisa, segundo dimensão de gestão**

Dimensão de gestão	Questionários devolvidos	Experiências em continuidade	Porcentagem (%)	
	Experiências (n)	Experiências (n)		
Gestão de pessoas e organizações	Atuação de organizações de pessoas	3	0	0%
	Processos de seleção e desenvolvimento de pessoal	0	0	0%
	Atuação de pessoas e organizações de pessoas	4	4	100%
	Estratégias organizacionais	4	3	33%
	Processos organizacionais		3	
Gestão de recursos humanos		0	0	0%
	Atuação de recursos humanos	1	2	11%
Gestão de processos	Atendimento interno	2	10	20%
	Atuação de atendimento	4	4	33%
	Operação de produção	4	5	20%
	Gestão de atendimento	5	4	20%
Gestão de comunicação	Atuação de comunicação	2	8	22%
		2	2	22%
Controle de qualidade	5	5	100%	
Análise e melhorias de melhorias contínuas	3	13	52%	
Gestão orçamentária e financeira	3	2	60%	
Gestão de serviços de saúde	1	1	11%	
Gestão de administração	5	5	20%	
Melhorias de processos		15	60%	
Planejamento e desenvolvimento organizacional	3	4	33%	
Atuação de serviços de saúde e desenvolvimento	1	19	28%	
Atuação de serviços de saúde e desenvolvimento	3	14	38%	
Atuação de serviços de saúde e desenvolvimento	2	14	38%	

Fonte: Pesquisas realizadas e continuadas na gestão pública Federal, 1996-2000.

Os 56 projetos que responderam ao questionário e foram considerados para a análise representam 20 das 21 dimensões e subdimensões de gestão que foram premiadas no período de 1996 a 1998<sup>10</sup> e aproximadamente 39% do total de projetos premiados neste período. Em apenas quatro destas 20 dimensões e subdimensões, a proporção de iniciativas que responderam à pesquisa não ultrapassou 30% do total de projetos premiados. Em contrapartida, em 11 casos, essa proporção foi igual ou superior a 50% do total de projetos premiados.

No que se refere ao tempo de implementação, verifica-se que no ano 2000 dez das experiências analisadas já estavam em operação entre sete e dez anos; 21 tinham entre cinco e seis anos e 25 projetos já existiam entre três e quatro anos.

As experiências analisadas apresentaram formas diferenciadas de desenvolvimento que variam desde a ampliação do escopo e preservação integral, até incorporação e eliminação de algumas práticas conforme apresentado na Tabela 2. Pode-se verificar que a maioria das iniciativas (60,7%) continua sendo desenvolvida da mesma forma como foi idealizada ou ampliada.

**Tabela 2: Iniciativas inovadoras, segundo grau de continuidade das práticas de gestão implementadas**

Descrição da prática de gestão	Experiências implementadas	(%) Total
Continuidade - o projeto continua sendo desenvolvido na forma como foi desenvolvido inicialmente	34	60,7
Continuidade - o projeto não apenas continua como foi desenvolvido, de forma similar, mas há mudanças baseadas no que foi aplicado em outros setores/unidades da administração	16	28,6
Continuidade - o projeto não apenas continua como foi desenvolvido, mas há mudanças significativas na forma como foi desenvolvido	0	0,0
Total	56	100,0

Fonte: Pesquisa Inovação e Continuidade na Gestão Pública Federal, FINEP, 2000

Serão apresentadas, a seguir, as principais características das experiências e sua evolução no tempo, conforme a percepção das equipes responsáveis pelos projetos. A utilização dessas informações permite que se tenha uma noção sobre a visão daqueles que efetivamente implementam a inovação.

Deve-se ter em mente, entretanto, que a utilização de informações colhidas com uma única fonte coloca algumas restrições à sua análise. Sendo assim, trata-se de um estudo exploratório e preliminar que visa fomentar o debate na expectativa de incentivar o desenvolvimento de estudos posteriores.

Para efeito de análise, as questões que compõem o questionário foram agrupadas em seis temas:

- Contexto institucional, que engloba o aspecto mudança do dirigente e ambiente organizacional;
- Características do projeto, incluindo origem da inovação na organização e grau de mudança introduzido;
- Recursos do projeto, que contempla também informações sobre a equipe;
- Processo de implementação, que engloba apoio de *stakeholders*, planejamento da implementação, obstáculos e formas de superação;
- Divulgação do projeto e do Concurso de Inovações; e
- Resultados.

Nas considerações finais, são retomadas e sintetizadas as principais características das experiências e da sua evolução que podem oferecer algumas pistas para a compreensão da sua continuidade.

## **Contexto institucional**

Verifica-se pelas informações contidas na Tabela 3 que nos últimos três anos o ambiente institucional onde as experiências premiadas foram implementadas foi marcado, de forma geral, por transformações. Destacam-se em especial, apontadas em mais de 50% das respostas, mudanças decorrentes de reestruturação administrativa e na forma de gerenciamento, e a incorporação de novas ferramentas de gestão, tais como, implantação de sistema de gestão de informação e planejamento estratégico.

Chama a atenção o fato de que a mudança na missão da instituição ocorreu em uma proporção relativamente menor de projetos (16,1%), podendo indicar que as inovações visaram, preferencialmente, contribuir para a instituição realizar da melhor forma as suas atividades tradicionais e não para realizar novas atividades.

Verifica-se, também, que nos últimos três anos 37,5% das instituições sofreram mudanças de dirigente máximo (presidente, secretário ou ministro) e 30,4% mudanças da chefia imediata que autorizou a inscrição no Concurso de Inovações. No agregado, quase a metade das iniciativas pesquisadas (48,2%) passou por mudança de dirigente máximo e/ou de chefia imediata nos últimos



Sandford Borins (2000), analisando inovações nos Estados Unidos e no Canadá, refere-se aos “heróis locais”: nesses países a maior parte das inovações parte de servidores públicos de carreira do médio escalão ou que atuam em contato direto com o público. No entanto, a pequena diferença entre as porcentagens concedidas para os dirigentes e para os “heróis locais” nesta pesquisa contrasta com aquela realizada por Borins: aproximadamente 47% das inovações pesquisadas tiveram como ponto de partida a idéia original da equipe dirigente ou do presidente da instituição contra 27% no Canadá e 23% nos Estados Unidos.<sup>11</sup>

**Tabela 4: Iniciativas inovadoras, segundo responsável pela idéia original do projeto**

Descrição da iniciativa	Estados Unidos (%)	Canadá (%)
Equipe dirigente	38	41
Equipe de implementação	22	20
Outros	27	26
Fonte externa	1	13
Implementação de uma política nacional ou implementação de normas legais	3	2
Resposta aos serviços da instituição (ou extensão de serviços aos usuários)	3	2
Outro projeto semelhante implementado em outra instituição	1	1
Total	5	3

VI - 22  
 11 - 20  
 Os dados são relativos aos projetos de melhoria de serviços em diversas áreas de atuação.  
 Fonte: Pesquisas Inovação e Continuidade em Serviços Públicos Federais, FIAH, 2000.

Na análise das informações da Tabela 4, chama atenção o fato de que a inspiração para o projeto foi basicamente interna. Verifica-se pouco uso de informações obtidas de fontes externas à organização: usuários e a utilização de projeto semelhante implementado em outra instituição tiveram uma participação relativamente pequena nas inovações estudadas.

Adicionalmente, como as iniciativas premiadas referem-se basicamente a inovações na gestão pública, a categoria “desdobramento de uma política nacional ou implementação de normas legais”, que geralmente é associada à implementação de políticas públicas, teve, conforme esperado, uma participação relativamente reduzida nas respostas.

O papel do projeto na instituição (Tabela 5) é outro aspecto que possibilita a sua caracterização. As respostas destacam duas categorias de projetos: os que constituem “ação de um amplo plano para a inovação” e os que têm como objetivo “resolver um problema específico da instituição”. As demais categorias mencionadas podem ser consideradas como especificações da primeira: em alguns casos em que a organização tem um amplo plano para a inovação, o projeto é um piloto e, em outros, o projeto é a principal ação do processo de mudança.

**Tabela 5: Iniciativas inovadoras, segundo papel do projeto inovador na instituição**

Papel do projeto inovador na instituição	Responsável	Nº (%)
Uma das ações principais da instituição	Equipe	16 (61,5)
Um projeto inovador sem como objetivo específico estabelecer um programa específico	Servidor	10 (42,3)
Um projeto inovador sem como objetivo específico estabelecer um programa específico	Equipe	14 (57,7)
Um projeto inovador com o objetivo específico de estabelecer um programa específico	Servidor	10 (42,3)
Um projeto inovador com o objetivo específico de estabelecer um programa específico	Equipe	10 (42,3)
Um projeto inovador com o objetivo específico de estabelecer um programa específico	Servidor	2 (8,3)
Um projeto inovador com o objetivo específico de estabelecer um programa específico	Equipe	2 (8,3)

Fonte: Pesquisa realizada em 2010 com 26 projetos inovadores em instituições de ensino superior. Os dados são apresentados aqui de acordo com o papel do projeto inovador na instituição.

Com o cruzamento das informações sobre o papel do projeto e do responsável pela idéia original, é possível observar uma diferenciação entre as experiências. A Tabela 6 mostra que dos 26 projetos que constituem “uma das ações do amplo plano da organização para a inovação”, 53,8% também mencionaram a equipe dirigente/presidente da instituição como um dos responsáveis pela idéia original do projeto. Por outro lado, dos 23 casos voltados para “resolver um problema específico da instituição”, 52,2% apontaram servidor ou equipe de servidores como um dos responsáveis pela idéia original do projeto.

A partir dos dados da tabela apresentada e, com as devidas ressalvas de que não existe uma forte correlação entre essas variáveis, mas uma leve tendência, podem ser feitas algumas especulações. A “equipe dirigente/presidente da instituição” é, em uma maior proporção, responsável pela idéia original nos projetos inseridos nos planos da organização, seja como uma das ações, a principal, ou como piloto para um programa de mudanças, pois tratam-se de projetos que envolvem a instituição como um todo ou diversas unidades da instituição supostamente requerendo para sua implantação uma autoridade hierárquica maior. Essa maior necessidade de coordenação interinstitucional não ocorre com os projetos levados a cabo para resolver problemas específicos, o que poderia explicar porque nestes “servidor ou equipe de servidores” tem maior participação como responsável pela idéia original desse tipo de iniciativa.

**Tabela 6: Papel dos projetos, segundo responsáveis pela idéia original**

Foco do Projeto	Equipe Institucional	Equipe Externa	Parceiros Institucionais	Parceiros Externos	Desenvolvimento de Recursos Humanos	Outros
Melhoria das relações com o usuário	22,0	24,0	12,4	2,0	2,0	3,0
Melhoria dos procedimentos administrativos	34,8	25,5	13,0	4,3	---	5,3
Melhoria dos procedimentos de trabalho	12,0	22,0	12,0	2,0	---	1,0
Melhoria dos procedimentos de trabalho	22,1	33,3	---	---	11,1	0

Fonte: Pesquisas Inovação e Condições de Trabalho em Unidades Federais (EIVAP, 2000).

Outra característica importante dos projetos inovadores diz respeito ao seu foco. Conforme apresentado na Tabela 7, as maiores concentrações de respostas foram concedidas à Melhoria da relação com o usuário e à Melhoria do alcance dos resultados da instituição, categorias essas especialmente identificadas com o processo de reforma do aparelho do Estado iniciado no governo federal em 1995. As categorias Melhoria da gestão interna (conjunto dos procedimentos administrativos utilizados para o gerenciamento da instituição) e Melhoria do clima organizacional (relações interpessoais de convivência e trabalho na instituição) de orientação mais interna e geralmente incluídas entre as preocupações tradicionais do setor público foram indicadas com menor frequência.<sup>12</sup>

**Tabela 7: Iniciativas inovadoras, segundo foco do projeto**

Foco do Projeto	Frequência	(%)
Melhoria das relações com o usuário	52	44,6
Melhoria dos resultados alcançados pela instituição	39	32,8
Melhoria do clima organizacional	5	4,2

Fonte: Pesquisas Inovação e Condições de Trabalho em Unidades Federais (EIVAP, 2000).

## Recursos utilizados

No que se refere a recursos — humanos, financeiros e materiais — disponíveis para os projetos inovadores, verifica-se que na maioria dos projetos não ocorreu redução no período que se seguiu à premiação, como mostra a Tabela 8. Sobre os recursos humanos, 67,8% projetos apresentaram constância ou ampliação. Esse percentual aumenta consideravelmente quando se trata dos recursos financeiros, 82,7% dos projetos com constância ou ampliação e um pouco mais para os recursos materiais, logísticos e tecnológicos, 85,2%.

**Tabela 8: Recursos disponíveis para as iniciativas inovadoras, segundo constância ou ampliação**

Constância e ampliação dos recursos ao longo do tempo		Frequência	(%)	N
Recursos humanos	Constância	30	67,8	44
	Ampliação	14	31,2	
Recursos financeiros	Constância	10	82,7	12
	Ampliação	2	17,3	
Recursos materiais, logísticos e tecnológicos	Constância	32	85,2	38
	Ampliação	6	15,8	

N = 20  
Fonte: Pesquisas Inovação e Continuidade na Gestão Pública Federal (PIVAF), 2009

Em relação aos recursos humanos, aproximadamente 91% (51 equipes) possuem servidores do quadro da própria instituição, sendo que 32 equipes (57%) possuem apenas servidores desta situação funcional. O fato de a maioria das equipes ter servidores apenas do quadro da instituição e a quase totalidade delas ter servidores nesta situação funcional pode ajudar a explicar a constância dos recursos humanos alocados na maioria das equipes responsáveis pelas inovações.

Em contraposição, três projetos têm equipes completamente formadas por profissionais que não são do quadro da instituição. Duas são compostas apenas por servidores de instituições parceiras e uma é integrada apenas por servidores sem vínculo.

**Tabela 9: Equipe responsável pelas iniciativas inovadoras, segundo situação funcional (por número de equipes)**

Função funcional da equipe responsável	2008, n.º	2009, n.º	2010, n.º	2011, n.º	2012, n.º	Total
Do mesmo que a própria instituição	2	3	2	0	30	37
Do mesmo que instituições parceiras do mesmo país	-	2	3	-	3	8
De outras instituições parceiras do mesmo país	0	1	-	1	1	2
Funções não identificadas	1	1	-	-	-	2
Parceiros de outras instituições estrangeiras	1	-	-	-	-	1
Outros	-	1	1	-	-	2
Total	4	8	6	1	34	53

N = 24

Fonte: Pesquisas Inovação e Competências na Gestão Pública Federal, ENIAV, 2009

A distribuição das fontes de recursos financeiros apresentada na Tabela 10 aponta que 37,5% dos projetos obtêm recursos do Tesouro e 35,7% utilizam recursos da própria instituição. Chama a atenção que aproximadamente 18% dos projetos não envolvem aporte de recursos. Outros 10,7% obtêm recursos de parcerias e convênios.

**Tabela 10: Iniciativas inovadoras, segundo fonte dos recursos financeiros dos projetos**

Origem dos recursos financeiros dos projetos	Equipe responsável	(%)
Tesouro	21	39,6
Própria	20	35,7
Não envolve aporte de recursos	10	18,5
Outros de parcerias e convênios	6	10,7
Outros	3	5,4
Do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	2	3,6
Financiamento de instituições financeiras e organizações internacionais	1	1,8
Outros	4	7,3

N = 53

Fonte: Pesquisas Inovação e Competências na Gestão Pública Federal, ENIAV, 2009

Fonte: Pesquisas Inovação e Competências na Gestão Pública Federal, ENIAV, 2009

Fonte: Pesquisas Inovação e Competências na Gestão Pública Federal, ENIAV, 2009

Outros recursos utilizados pelos projetos são de natureza material, logística ou tecnológica. 67,8% dos projetos utilizaram recursos logísticos, 73,2% recursos materiais e 84% recursos tecnológicos. Na categoria Recursos materiais, estão incluídos equipamentos de escritório, equipamentos específicos de alguns projetos e equipamentos audiovisuais, e material de consumo, de escritório, de divulgação e para instrução. Equipamentos, sistemas e artefatos utilizados pela chamada “tecnologia da informação”, como computadores, *softwares*, redes, sistemas de segurança etc., foram agregados na categoria Recursos tecnológicos aliados a recursos referentes à comunicação e telefonia. E por “recursos logísticos” nos referimos a instrumentos de planejamento e execução administrativos e operacionais utilizados como transporte, instalações, passagens e diárias, serviços de terceiros etc.

Dentre os 54 projetos que responderam esta questão, 90,7% indicaram que os recursos materiais, logísticos e tecnológicos utilizados nos projetos são próprios, conforme mostra a Tabela 11. Em seguida, com grande diferença em relação aos recursos próprios, encontram-se “recursos originários de parcerias e convênios” em 22,2% dos projetos.

**Tabela 11: Iniciativas inovadoras, segundo origem dos recursos materiais, logísticos e tecnológicos**

Origem dos recursos materiais, logísticos e tecnológicos	Frequência	Porcentagem (%)
Próprios	49	90,7
Parcerias e convênios	12	22,2
Outros	3	5,6
Total	64	100

Fonte: Pesquisas Inovadoras e Sustentáveis na Gestão Pública Federal (PIAGS) 2009

As parcerias e os convênios firmados, seja para o desenvolvimento de projetos inovadores específicos, ou inseridos em uma iniciativa institucional mais ampla, participam como financiadores das atividades de seis projetos (10,7%), contribuem com recursos humanos em nove projetos (16%) e são fontes de recursos materiais, logísticos e tecnológicos em 12 projetos (22,2%).

## Processo de implantação

O processo de implantação de ações públicas, que envolve o encadeamento das diferentes iniciativas envolvidas, sua concretização nos prazos definidos e o permanente equacionamento de desafios e obstáculos não previstos, representa um fator de grande importância para o sucesso da empreitada e a sua consolidação.

A maioria dos respondentes (72,7%) indicou que a implantação da inovação ocorreu a partir da idéia original, com planejamento, desenvolvimento, cronograma e metas previamente definidas, conforme apresentado na Tabela 12. A implementação gradual, pelo método de “tentativa e erro”, em que o resultado de uma etapa define a próxima, e a visibilidade do projeto é alcançada aos poucos, foi indicada por 20% das respostas.

A situação das inovações analisadas parece confirmar a indicação da literatura de que mudanças/inovações que ocorrem a partir de um processo organizado e planejado têm mais chances de terem continuidade do que as mudanças que ocorrem por meio de tentativa e erro, e estas, por sua vez, têm mais chances de terem continuidade do que as experiências espontâneas em que cada indivíduo aplica isoladamente a idéia inovadora, sem uma coordenação das ações (Borins, 2000).

**Tabela 12: Iniciativas inovadoras, segundo formas de implementação**

Formas de implementação do projeto	Frequência	(%)
A partir de ideias originais, por meio de planejamento das ações, com a participação do usuário. Caso que desenvolvimento do projeto, desenvolvimento de métodos de trabalho e definição de responsabilidades de áreas, planejamento de implementação e metas de longo prazo	40	72,7
A partir de ideias originais o projeto começou a ser implementado em pequenos passos de modo que os métodos, procedimentos e responsabilidades de longo prazo fossem sendo desenvolvidos e ajustados durante o processo de implementação e foi estabelecido o plano de longo prazo	4	20,0
Trabalho de ideias originais de pessoas fora do núcleo de trabalho e implementação por si mesmas em seus respectivas áreas	2	9,1
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100</b>

N = 22

Os dados são apresentados de acordo com as respostas na pesquisa.  
Fonte: dados coletados e compilados no curso de pós-graduação em gestão.

A Tabela 13 apresenta os principais obstáculos encontrados para as inovações, conforme as indicações dos responsáveis pelos projetos. Dificuldades relacionadas ao contexto institucional, à equipe, aos recursos financeiros e à ausência de conhecimento e capacidade gerencial representam os principais temas citados

(em mais de 10% das respostas). No que se refere ao contexto institucional, os projetos enfrentaram resistência de outras áreas da instituição — dificuldade apontada em mais de 36% das respostas — incluindo a direção, que não lhes conferiu apoio. Tal fato foi agravado pela baixa autonomia decisória das equipes.

Relacionado à equipe foram apresentados problemas de falta de recursos humanos, desmembramento da equipe e desmotivação, com o agravante de ter havido mudança na chefia imediata e no responsável pelo projeto. No que diz respeito à ausência de conhecimento e capacidade gerencial, foi apontada a dificuldade de planejamento e coordenação das ações do projeto e a falta de tecnologia e domínio de conhecimentos adequados à implementação. A falta de recursos financeiros foi mencionada por 26,9% dos projetos analisados. Foram também apontados obstáculos como impedimentos legais, normativos e falta de apoio e compromisso dos parceiros.

**Tabela 13: Principais obstáculos e dificuldades encontrados para a continuidade**

Obstáculos e dificuldades encontradas para a continuidade do projeto	Frequência	%
Resistência de outras áreas da instituição	48	36,9%
Falta de recursos humanos	47	36,1%
Falta de tecnologia adequada	44	34,2%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	43	33,3%
Falta de apoio e compromisso dos parceiros	42	32,4%
Falta de recursos financeiros	41	31,5%
Falta de autonomia decisória	40	30,8%
Falta de planejamento e coordenação das ações do projeto	39	30,1%
Falta de domínio de conhecimentos adequados à implementação	38	29,2%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	37	28,5%
Falta de recursos humanos	36	27,7%
Falta de tecnologia adequada	35	27,0%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	34	26,3%
Falta de apoio e compromisso dos parceiros	33	25,5%
Falta de recursos financeiros	32	24,8%
Falta de autonomia decisória	31	24,0%
Falta de planejamento e coordenação das ações do projeto	30	23,3%
Falta de domínio de conhecimentos adequados à implementação	29	22,5%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	28	21,8%
Falta de recursos humanos	27	21,0%
Falta de tecnologia adequada	26	20,2%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	25	19,5%
Falta de apoio e compromisso dos parceiros	24	18,7%
Falta de recursos financeiros	23	18,0%
Falta de autonomia decisória	22	17,2%
Falta de planejamento e coordenação das ações do projeto	21	16,4%
Falta de domínio de conhecimentos adequados à implementação	20	15,6%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	19	14,8%
Falta de recursos humanos	18	14,0%
Falta de tecnologia adequada	17	13,2%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	16	12,4%
Falta de apoio e compromisso dos parceiros	15	11,6%
Falta de recursos financeiros	14	10,8%
Falta de autonomia decisória	13	10,0%
Falta de planejamento e coordenação das ações do projeto	12	9,2%
Falta de domínio de conhecimentos adequados à implementação	11	8,4%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	10	7,6%
Falta de recursos humanos	9	6,9%
Falta de tecnologia adequada	8	6,1%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	7	5,3%
Falta de apoio e compromisso dos parceiros	6	4,5%
Falta de recursos financeiros	5	3,7%
Falta de autonomia decisória	4	3,0%
Falta de planejamento e coordenação das ações do projeto	3	2,2%
Falta de domínio de conhecimentos adequados à implementação	2	1,5%
Falta de conhecimento e capacidade gerencial	1	0,7%
Falta de recursos humanos	0	0,0%

Os dados são referentes ao ano de 2008 e foram coletados através de questionários aplicados aos gestores dos projetos. Foram analisados 100% dos projetos em andamento em 2008.

Os responsáveis apontaram elementos que consideram essenciais para a continuidade de um projeto inovador.<sup>13</sup> A porcentagem das respostas, conforme indicadas na Tabela 14, mostra o peso relativo concedido aos diversos fatores.

Verifica-se que os fatores essenciais para a continuidade têm relação com os obstáculos e dificuldades descritos anteriormente. Relacionados ao contexto institucional, foram mencionados os fatores Envolvimento dos dirigentes e gestores de alto nível da instituição — que se destaca dos demais fatores por ter sido indicado em aproximadamente 76% das respostas — e Apoio dos servidores da instituição.

A importância conferida ao envolvimento dos dirigentes pode ser explicada pelo fato de que representam uma instância de legitimação necessária para a implantação das inovações, mesmo no caso daquelas idealizadas por servidores ou equipes de servidores. O esforço da equipe em contar com o apoio dos dirigentes se torna mais necessário na ocorrência de mudança do ocupante do cargo, conforme ocorrido com algumas das experiências analisadas.

No que se refere à equipe, foram apontados como fatores essenciais para a continuidade a sua capacitação, a criatividade, a persistência e a dedicação, além do conhecimento e clareza da missão e dos objetivos estratégicos da instituição.

A capacitação e competências pessoais dos membros da equipe podem estar sendo valorizadas como fator de continuidade, tendo em vista a relativa limitação quantitativa de recursos humanos para os projetos — embora alguns tenham aumentado o seu efetivo — e para superar obstáculos tais como a mudança do responsável pelo projeto, mudança da chefia imediata e a falta de apoio da direção, que fragilizam a situação da inovação na instituição.

Foram citados, também, como fatores importantes para assegurar a permanência do projeto, a disponibilidade ou o aumento de recursos financeiros, o apoio e o compromisso dos parceiros.

A relevância dos recursos financeiros como fator explicativo da continuidade é confirmada quando se considera que em 82% dos projetos analisados os recursos financeiros foram mantidos ou ampliados.

A formação de parcerias, uma tendência atual na administração pública, também pode ser identificada como um fator para a continuidade. Nas experiências descritas que envolvem recursos provenientes de parceiros, estes são importantes para a preservação da iniciativa, conforme indicado por 33,9% dos responsáveis.



As parcerias e os convênios com outras instituições, mencionados por 26,5% dos projetos, podem ter contribuído para solucionar os problemas com a equipe, com a falta de recursos financeiros, bem como com a falta de apoio e compromisso dos parceiros citadas entre as dificuldades. Outras atividades mais diretamente relacionadas para equacionar o problema financeiro, tais como, remanejamento de recursos e novas fontes de financiamento, foram realizadas por um número relativamente menor de projetos, inferior a 16,3%.

Embora a obtenção de Resultados iniciais pouco satisfatórios não tenha sido um obstáculo especialmente destacado, a utilização da tática Incremento do projeto para alcançar melhores resultados indicada por 44,9% das experiências analisadas reforça a importância do fator Obtenção concreta de resultados para explicar a continuidade das iniciativas.

**Tabela 15: Táticas desenvolvidas para a superação dos obstáculos**

Tática desenvolvida	Frequência	%
Incremento do projeto para alcançar melhores resultados	21	22,1
Parcerias e convênios com outras instituições	27	28,2
Remanejamento de recursos e novas fontes de financiamento	16	16,6
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	16	16,6
Obtenção de resultados iniciais satisfatórios	20	20,8
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	16	16,6
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	10	10,4
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	14	14,5
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	13	13,6
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	13	13,6
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	15	15,6
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	8	8,4
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	1	1,0
Outras atividades relacionadas para equacionar o problema financeiro	3	3,1
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>100,0</b>

N = 94  
 O número de vezes que cada tática foi mencionada nos projetos analisados.  
 O número de vezes que cada tática foi mencionada nos projetos analisados.  
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados durante a pesquisa.

## Divulgação e premiação

Atividades de divulgação foram mencionadas entre as principais táticas adotadas pelas equipes para superar os obstáculos à continuidade da inovação. Essa situação pode ser explicada pelo fato de que o registro e a divulgação sobre ações públicas são geralmente apontados como fatores que podem apoiar a sua

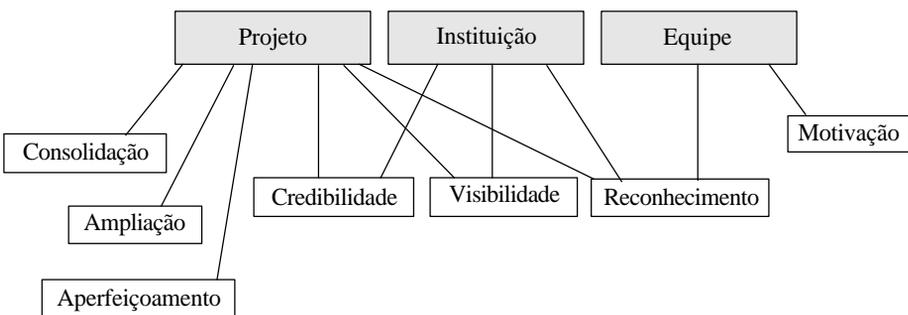
consolidação, uma vez que contribuem para a constituição de uma “memória” das atividades da organização. Ademais, a divulgação dos projetos e da premiação é realizada como forma de mostrar resultados e obter visibilidade para os dirigentes e para a equipe responsável.

Prêmios como o Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal podem contribuir para a visibilidade da experiência na medida em que representa um reconhecimento externo do mérito do projeto e possui ampla divulgação.<sup>14</sup>

A importância da divulgação é confirmada pelas experiências analisadas. Segundo os responsáveis pelos projetos, 87,3% promoveram ações de divulgação além da realizada pela ENAP. Os veículos desta divulgação foram os mais diversificados possíveis: em jornais e informativos institucionais; na comunicação interna da instituição; na mídia impressa de âmbito regional, nacional e, em um projeto, até internacional; rádio e televisão; com apresentações institucionais internas e externas; em congressos, cursos, seminários e palestras; e por meio da *Internet* e de correio eletrônico.

Segundo as indicações dos responsáveis, a premiação confere visibilidade para o projeto e/ou instituição, mas seu impacto não se limita a isso. A Figura 1, a seguir, é uma sistematização das respostas sobre o impacto da premiação no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal.<sup>15</sup>

**Figura 1: Impactos da premiação do Concurso de Inovações nas iniciativas inovadoras**



Fonte: Pesquisa Inovação e Continuidade na Gestão Pública Federal, ENAP, 2000.

De forma geral, a premiação afeta positivamente os projetos, as instituições e as equipes de várias formas. Para os primeiros, os responsáveis indicaram sua consolidação, ampliação e aperfeiçoamento, bem como maior credibilidade, visibilidade e reconhecimento, tanto intra quanto extra-institucional.

Também as instituições adquirem maior credibilidade, visibilidade e reconhecimento. Às equipes a premiação acrescenta motivação e reconhecimento. Dois responsáveis afirmaram entretanto que a premiação não teve qualquer impacto.

Treze projetos inovadores premiados pelo Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal que participaram da pesquisa receberam outros prêmios ou menções honrosas. Entre estes prêmios e menções honrosas, a grande maioria foi concedida por instituições públicas como o Prêmio Qualidade do Governo Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Prêmio Idéias Inovadoras do Ministério da Previdência e Assistência Social, concursos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), da Fundação Escola de Serviço Público — RJ (FESP) e menções honrosas em Câmaras Municipais. Também foram citados prêmios e menções de organismos internacionais, Organização Internacional do Trabalho (OIT), de instituições privadas (Prêmio Tecnologia *Microsoft*) e de instituições sem fins lucrativos (Prêmio Salão *Design Móvel Sul*).

O fato de 24,1% dos projetos analisados terem recebido outros prêmios ou menções honrosas confirma o papel do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal como um mecanismo para identificação da excelência em gestão pública, especialmente considerando que:

- 67,3% dos responsáveis pelos projetos indicaram que outras experiências surgiram incentivadas pela experiência inovadora;<sup>16</sup>
- 66,7% indicaram que sua equipe foi procurada por outras instituições para fornecer informações sobre o projeto;<sup>17</sup> e
- 36,4% indicaram que tem conhecimento de alguma experiência em outras instituições (públicas ou privadas) inspiradas na experiência.

Por outro lado, o fato de mais de 75% dos projetos não ter recebido outro prêmio ou menção honrosa mostra a importância do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal como um mecanismo de incentivo e canal de divulgação de iniciativas inovadoras.

## **Resultados alcançados**

A reforma do aparelho do Estado iniciada no governo federal, em 1995, trouxe para o primeiro plano a questão do foco nos resultados, que passa a ser o principal critério para a avaliação do sucesso de uma ação pública.

A apresentação de resultados consistentes pelos projetos analisados é um elemento importante para diferenciar a sua permanência no tempo da mera realização de ações por inércia. A inércia está relacionada ao fato de haver uma

tendência de adaptação nas organizações aos padrões do *status quo*.<sup>18</sup> Continuidade da inovação diz respeito à capacidade de dar respostas com resultados concretos aos desafios colocados por mudanças no ambiente de atuação da organização que tornaram insatisfatórios os mecanismos existentes.

A Tabela 16 apresenta os dados sobre os resultados alcançados.<sup>19</sup> Destacase, em especial, a menção de Melhoria do atendimento ao usuário e Melhoria da qualidade dos produtos e serviços. A ênfase nestes resultados aponta uma orientação das ações das organizações para o seu público externo, um dos temas focalizados no atual processo de mudança da administração pública.

As experiências estudadas também indicaram a obtenção de resultados em Mudança cultural, Aprendizagem organizacional, Mudança da imagem institucional e Aumento da satisfação dos funcionários com o trabalho — repercussões positivas no interior das próprias organizações — o que permite expectativas otimistas sobre a continuidade do processo inovador no setor público como um todo.

As inovações pesquisadas referem-se a ações que promovem benefícios amplos: ganham a instituição e os seus servidores da mesma forma que ganham os seus usuários. Esse aspecto será retomado no terceiro capítulo na discussão específica de iniciativas com foco no usuário-cidadão.

**Tabela 16: Iniciativas inovadoras, segundo principais resultados efetivamente alcançados**

Iniciativas realizadas efetivamente alcançadas pela experiência pesquisada	Frequência	(%)
Melhoria do atendimento aos usuários	38	68,2
Melhoria da qualidade dos produtos e serviços ofertados	34	60,7
Mudanças organizacionais relacionadas à estrutura organizacional e à gestão	34	60,7
Aumento da satisfação dos funcionários com o trabalho e aprendizagem organizacional	30	53,6
Melhoria da imagem institucional da organização	28	50,0
Melhoria da qualidade dos produtos e serviços	28	50,0
Melhoria da imagem da instituição	28	50,0
Melhoria da governança geral da instituição	28	50,0
Capacitação dos servidores	19	34,1
Aumento da satisfação dos funcionários com o trabalho	19	34,1
Condições sociais, econômicas e de infraestrutura das cidades beneficiadas pelo projeto	12	21,4
Condições das cidades	1	1,8
Outras	3	5,4

M = 20  
 Os dados são totalizados por cidade e por experiência de múltiplas cidades na pesquisa.  
 Fonte: Pesquisas realizadas e condutas das instituições públicas federais. FINEP, 2006.

A mensuração dos resultados alcançados, para ter um grau relativo de confiabilidade, necessita ser realizada por instrumentos específicos de avaliação. As Tabelas 17 e 18 fornecem um breve panorama do modo de avaliação dos projetos nas diversas instituições.

**Tabela 17: Iniciativas inovadoras, segundo modo de avaliação do projeto**

Método de avaliação do projeto	Quantidade	Porcentagem (%)
Método de avaliação do processo	30	28,3
Por meio de reuniões de avaliação em que são discutidos todos os aspectos do projeto	11	10,5
Por meio de instrumento para medir a satisfação dos usuários dos serviços	11	10,5
Por meio de instrumento específico de avaliação dos resultados do projeto	12	11,3
de forma assistemática ou não avaliados	3	2,8
Por meio de questionários	1	0,9
Por meio de comentários em avaliações externas	0	0,0
Por meio de questionários de avaliação	2	1,9
Por meio de outros métodos de avaliação	3	2,8
Por meio de outros métodos de avaliação	0	0,0
Avaliação realizada apenas no início ou no fim do projeto	0	0,0
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>100,0</b>

Os dados não totalizam 100% pelas possibilidades de múltiplas respostas na questão. Fonte: Pesquisas Inovação e Condições de Trabalho Pública Federal, ENAB 2000

Em relação ao modo como realizaram a avaliação, 56,6% dos projetos pesquisados apontaram reuniões em que são discutidos todos os aspectos do projeto, 32,1% dos projetos são avaliados por meio de instrumento para medir a satisfação dos usuários dos serviços e 28,3% por meio de instrumentos específicos de avaliação dos resultados. Apenas três projetos são avaliados de forma assistemática ou não são avaliados. É claramente perceptível que grande parte dos projetos são avaliados e, em alguma parte do processo de avaliação dos projetos, contemplam a análise dos resultados, apesar de diferenças no foco da avaliação, apresentadas na Tabela 18.

Mais de 76% dos projetos inovadores realizam avaliação de seus resultados, 21,6% dos projetos são avaliados com foco nos processos, isto é, segundo a eficiência da estrutura e dos instrumentos utilizados para alcançar os resultados almejados.

A existência relativamente disseminada de avaliação entre as experiências pesquisadas, e o predomínio dos resultados como foco da avaliação, oferece indicações positivas sobre as perspectivas da implantação da orientação para resultados no governo federal. Assim, os projetos inovadores podem ter uma

grande probabilidade de apresentarem continuidade porque têm a possibilidade de estar permanentemente revendo a sua orientação com as informações obtidas com a avaliação.

**Tabela 18: Iniciativas inovadoras, segundo principal foco da avaliação**

Principais focos de avaliação de projetos	Quantidade	(%)
Melhoria da relação do cidadão com o governo	10	22,7
Melhoria da qualidade dos produtos e serviços oferecidos pelo governo	14	31,1
Melhoria da eficiência e dos resultados da administração pública	12	27,3
Melhoria dos processos internos do governo	11	24,9
Melhoria da infraestrutura pública	4	9,0
Total	51	100,0

Fonte: Resultados da pesquisa e interpretação de dados obtidos em entrevistas com gestores públicos. Elaborado pelo autor.

Verifica-se uma nítida diferença entre Foco do projeto apresentado na Tabela 7 e Resultados efetivamente alcançados refletindo o sucesso da implementação das inovações. Embora apenas 44,6% dos projetos tinham foco em Melhoria da relação com o usuário, 69,6% dos projetos melhoraram o atendimento aos usuários e 60,7% melhoraram a qualidade dos produtos e serviços ofertados. A mesma relação ocorre em relação ao clima organizacional: embora apenas 3,6% dos projetos tenham como foco melhorias no clima organizacional, 28,6% indicaram que houve aumento da satisfação dos funcionários com o próprio trabalho. Intencionais ou não, os resultados efetivamente obtidos pelas inovações ultrapassam o foco de atuação dos projetos.

Um outro resultado não esperado do projeto, uma vez que transcende o seu foco inicial, refere-se ao aprendizado da equipe com a implantação do projeto inovador. Tendo em vista que inovação representa uma situação em que ocorre um acúmulo rápido de conhecimento, esse tema foi objeto de uma pergunta específica do questionário em que as equipes foram solicitadas a informar a lição mais importante aprendida com a implantação do projeto.

Muitas equipes consideraram que a descoberta de que é possível e necessário inovar no setor público é a lição mais importante, conforme mostram alguns depoimentos:

“Que existe possibilidade de inovação no setor público (tido como resistente a mudanças), que os servidores públicos (federais, estaduais) têm alto potencial de desenvolvimento e dedicação, desde que recebam uma proposta desafiadora e motivadora, que a descentralização é uma estratégia fundamental para resultados concretos.”

“Que nós podemos realizar um grande trabalho de mudança com profissionalismo no serviço público, com solidariedade, determinação e criatividade, e desta forma atingir os objetivos propostos.”

“[O] servidor público devidamente estimulado, com o apoio dos dirigentes e com o mínimo de autonomia pode promover uma mudança significativamente positiva nos serviços e nos resultados institucionais ao cidadão, contribuindo para a mudança da imagem do serviço público como um todo e para valorização e auto-estima dos próprios servidores.”

“Com poucos recursos, muita força de vontade e com vontade política de inovar pode-se conseguir grandes avanços de gestão e ótimos resultados, mesmo sem grande avanço em tecnologia.”

“Apesar de ainda existir vários fatores desestimulantes no serviço público é possível desenvolver um projeto de melhoria no atendimento ao público, com poucos recursos, utilizando-se os mesmos recursos humanos do setor alvo do projeto e otimizando resultados.”

Destacam-se também lições relacionadas à gestão da inovação que explicitam os requisitos específicos dos projetos inovadores em termos de integração e apoio de outras áreas da instituição e da direção; planejamento e organização do trabalho; adaptações contínuas; participação e parcerias. Lições relativas à motivação da equipe e postura profissional de seus membros também foram mencionadas com frequência.

Lições relacionadas à orientação das ações para o usuário e a eficiência e racionalização das ações públicas completam a lista de temas apontados que podem ser considerados resultados não esperados do processo de aprendizado decorrente da inovação.

## **Considerações finais**

O objetivo deste ensaio foi apresentar algumas informações mais detalhadas e a evolução no tempo das experiências inovadoras que se consolidaram, de acordo com a percepção das equipes responsáveis. Considera-se que os projetos analisados podem contribuir com aspectos relevantes, tendo em vista que se encontram em operação produzindo resultados há períodos que variam entre três e dez anos.

As experiências premiadas que participaram deste estudo, apesar de variadas, permitem perceber algumas características comuns ao seu processo de evolução e consolidação. Após a premiação, a maioria continuou como havia

sido idealizada originalmente ou teve o seu escopo ampliado, em um contexto institucional que apresentou transformações relativas à reestruturação administrativa e mudanças na forma de gerenciamento. Verifica-se também que a maioria dos projetos manteve ou ampliou ao longo do tempo o aporte de recursos, sejam eles referentes a pessoas, recursos financeiros ou materiais, logísticos e tecnológicos.

Nota-se que a maioria delas teve inspiração interna: foi idealizada pela equipe dirigente ou por servidores da instituição. Identificou-se uma certa tendência de que as inovações idealizadas pela equipe dirigente estão relacionadas à instituição como um todo, enquanto equipes de servidores estão mais voltadas para inovações específicas.

No que diz respeito aos recursos humanos, constata-se que a maioria das equipes é composta por servidores do quadro da própria instituição. As principais fontes de recursos financeiros são próprias ou do Tesouro e os recursos materiais, logísticos e tecnológicos da maioria dos projetos são próprios.

O processo de implantação dos projetos foi planejado e não ocorreu pelo método de tentativa e erro, embora ao longo do processo tenham sido encontrados obstáculos relacionados ao contexto institucional, à equipe, a recursos financeiros e ausência de conhecimento e capacidade gerencial. Adicionalmente, no processo de implantação dos projetos foram aprendidas lições importantes para o seu gerenciamento no que se refere à integração e apoio de outras áreas da instituição e da direção, planejamento e organização do trabalho, adaptações contínuas, participação e parcerias.

O principal foco dos projetos é a melhoria da relação com o usuário ou a melhoria do alcance dos resultados da instituição, dois temas fortemente enfatizados na reforma do aparelho do Estado iniciada em 1995. Menor ênfase é dada a ações que traduzem preocupações tradicionais do setor público, de orientação mais interna.

Os resultados alcançados pelos projetos concentram-se na melhoria da relação com o usuário e na melhoria da qualidade dos produtos e serviços ofertados, que ampliam o foco original do projeto, embora tenham sido apontados também resultados que têm impacto positivo na própria organização. Atividades de avaliação foram realizadas pela maioria dos projetos, em geral, sob a forma de reuniões. Os resultados alcançados pelos projetos constituem o principal foco dessas avaliações.

O fato de as inovações representarem ações que favorecem tanto os usuários quanto a própria organização pode contribuir para a permanência da inovação na medida em que estas podem representar processos que se auto-alimentam. Essa impressão é fortalecida quando se analisam as lições aprendidas pela equipe com

a implantação do projeto inovador, com destaque para percepções de que “é possível e é necessário inovar” e para os efeitos motivadores da inovação.

A implantação da inovação em um contexto institucional em que haja envolvimento dos dirigentes e apoio dos servidores ao projeto, com uma equipe capacitada, criativa e dedicada, com disponibilidade de recursos financeiros e obtenção concreta de resultados, foram considerados como fatores essenciais para a continuidade do projeto.

Para enfrentar os obstáculos encontrados na implantação e em consonância com os fatores identificados como essenciais para a continuidade, as equipes mantiveram sua persistência e dedicação na realização do projeto e a principal tática adotada para a superação das dificuldades envolveu atividades de divulgação do projeto, além das realizadas pela ENAP com a premiação.

Considera-se que a divulgação dos projetos foi bem-sucedida levando em conta que diversos deles serviram como inspiração para outras iniciativas na própria instituição e fora dela, e que houve procura de informações a respeito das iniciativas por outras organizações.

As experiências analisadas manifestam relativa regularidade em alguns aspectos da sua evolução ou características que podem explicar porque o seu desenvolvimento ao longo do tempo tenha continuado, como idealizado originalmente, ou tendo o seu escopo ampliado:

- envolvimento da equipe dirigente, seja como idealizadora do projeto, seja como apoiadora de sua realização;
- disponibilidade de recursos humanos, financeiros e materiais;
- processo planejado de implantação;
- persistência, dedicação e competência da equipe;
- realização de atividades de divulgação do projeto;
- apoio de outras áreas da organização;
- realização de parcerias;
- obtenção concreta de resultados especialmente voltados para o usuário dos serviços da instituição; e
- avaliação dos resultados do projeto.

Por outro lado, mudanças no contexto institucional, incluindo substituição dos dirigentes e das chefias, parecem não ter comprometido de forma significativa o desenvolvimento da experiência premiada.

No que se refere ao papel do Concurso de Inovações, verificou-se que este possui uma influência positiva, seja contribuindo para a consolidação, ampliação e aperfeiçoamento dos projetos, seja conferindo às instituições credibilidade, visibilidade e reconhecimento, e contribuindo para a motivação das equipes.

O Concurso representa um meio para dar publicidade às experiências que pode ser considerada importante, tendo em vista o destaque dado a atividades de divulgação do projeto pelas experiências analisadas. Adicionalmente, percebe-se que o Concurso tem papel importante na identificação de ações de excelência na administração pública, haja visto que alguns projetos receberam outros prêmios e menções honrosas e, sobretudo, porque a maioria dos projetos premiados incentivaram o desenvolvimento de outras iniciativas inovadoras na própria instituição ou em outras.

Neste estudo exploratório, foram identificadas algumas características comuns das experiências que podem indicar elementos que explicam a sua continuidade. A importância de alguns elementos que são apontados na literatura como fatores de continuidade foi também relativizada. Entretanto, as condições de continuidade das iniciativas pesquisadas — que foram aqui apenas esboçadas — merecem ser objeto de estudo mais aprofundado que, inclusive, leve em conta o que aconteceu com as experiências que não continuaram. De qualquer forma, espera-se ter contribuído para o debate sobre o tema da continuidade ao mostrar a importância da análise de casos concretos para que a discussão possa avançar. A investigação sobre o que está acontecendo na prática das instituições públicas, sobre a natureza e o conteúdo real das ações, pode proporcionar melhor compreensão desse aspecto complexo da inovação.

## Anexo I: Instrumento de coleta de dados (questionário)

Instruções para o preenchimento e envio do questionário.

Os questionários devem ser respondidos preferencialmente pela **equipe** em conjunto ou pelo responsável pelo projeto, sendo que este deve, na medida do possível, consultar os demais membros da equipe para que **as respostas reflitam a visão da equipe**. O questionário é composto basicamente por questões fechadas, embora todas as perguntas contenham espaços para que a equipe manifeste outras opiniões que não tenham sido contempladas no questionário.

Identificação do Projeto: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

1. Identifique as **transformações/mudanças** pelas quais a **instituição efetivamente** passou nos últimos três anos (além da experiência inovadora premiada)

a) Implantação de um sistema de avaliação de desempenho individual

b) Mudanças nas formas de gerenciamento

c) Implantação de um sistema de avaliação de desempenho institucional

d) Planejamento estratégico

e) Corte ou incremento no orçamento

f) Reestruturação administrativa

g) Mudanças do dirigente máximo da instituição (presidente, secretário ou ministro)

h) Implantação de um programa de capacitação de servidores

i) Reestruturação espacial (mudanças no ambiente físico)

j) Mudança na missão da instituição

k) Implantação de um sistema de gestão da informação

---

l) Mudança da chefia imediata que autorizou a inscrição da experiência inovadora no Prêmio Helio Beltrão

---

m) Outros (identificar)

---

---

2. Identifique o **papel** do projeto inovador na instituição

---

a) O projeto é um **piloto** para o desenvolvimento de um programa de mudanças que alcança outros setores/unidades da instituição

---

b) A organização tem um amplo plano para a inovação e **o projeto é uma das ações** deste plano

---

c) O projeto é a **principal ação** de um amplo processo de mudança na instituição

---

d) O projeto inovador tem como objetivo resolver **um problema específico** da instituição

---

e) Outros (identificar)

---

---

3. Qual o **foco** do projeto? (identifique apenas um)

---

a) O projeto inovador focaliza a melhoria do **clima organizacional**

---

b) O projeto inovador focaliza a melhoria na **relação com o usuário**

---

c) O projeto inovador focaliza a melhoria no alcance dos **resultados da instituição**

---

d) O projeto inovador focaliza a melhoria na **gestão interna**

---

e) Outros (identificar)

---

---

4. As práticas de gestão implementadas pela experiência inovadora continuam em vigor?

---

a) Sim, o projeto continua sendo desenvolvido **na forma como foi idealizado**, obtendo bons resultados

---

b) Sim, as práticas criadas pelo projeto continuam, e **tornaram-se normas** de atuação

---

c) Sim, além disso, **o projeto foi ampliado**, de forma a melhorar ainda mais os resultados, para ser aplicado em outros setores/unidades da instituição

---

d) Sim, **algumas práticas foram descartadas e outras foram incorporadas** para aperfeiçoar o projeto

---

e) Não, **apenas algumas das práticas foram mantidas.**

---

f) Outros (identificar)

---

5. De onde partiu a **idéia original** do projeto?

---

a) Desdobramento de uma política nacional ou implementação de normas legais

---

b) Da equipe dirigente da instituição

---

c) De um servidor ou equipe de servidores da instituição

---

d) Dos usuários dos serviços da instituição (captada por meio de pesquisa ou outro instrumento de aferição da satisfação dos usuários)

---

e) De um gerente intermediário/coordenador de equipe em particular

---

f) De um outro projeto semelhante, implementado em outra instituição

---

g) Outros (identificar)

---

6. Como o projeto foi **implementado**?

---

a) A partir da idéia original, as pessoas foram aderindo à proposta do projeto e implementando por si mesmas em seus setores/unidades

---

b) A partir da idéia original, houve um planejamento das ações, com a participação da equipe, com desenvolvimento de etapas, cronograma de implantação e metas definidas

---

c) A partir da idéia original o projeto começou a ser implementado em pequenas etapas com os recursos disponíveis, pelo método de tentativa e erro. Conforme foi alcançando resultados, o projeto ganhou visibilidade e foi estendido para outros setores

---

d) Outros (identificar)

---

7. O projeto conta com **recursos financeiros**

---

a) Próprios

---

b) Do Tesouro

---

c) Oriundos de parcerias e convênios

---

---

d) Doações

---

e) Financiamento de instituições financeiras e/ou organismos internacionais

---

f) Não envolve aporte de recursos

---

g) Outros (identificar)

---

---

8. Ao longo do tempo, o **aporte de recursos financeiros** para o projeto

---

a) Cresceu, com as mesmas fontes de recursos

---

b) Cresceu, mas com recursos de novas fontes

---

c) Reduziu-se significativamente

---

d) Manteve-se inalterado

---

---

9. Ao longo do tempo, os **recursos humanos** envolvidos no projeto

---

a) Tiveram um aumento significativo

---

b) Reduziram-se

---

c) Mantiveram-se inalterados

---

---

10. Identifique o **recurso material, logístico e tecnológico** mais importante para a implementação do projeto

---

a) Recurso material

---

b) Recurso logístico

---

c) Recurso tecnológico

---

---

11. Os **recursos materiais, logísticos e tecnológicos** referidos na questão anterior são

---

a) Próprios

---

b) Originários de parcerias e convênios

---

c) Doações

---

d) Outros (identificar):

---

---

12. Ao longo do tempo, os **recursos materiais, logísticos e tecnológicos** empregados no projeto:

---

a) Tiveram um aumento significativo

---

b) Reduziram-se

---

c) Mantiveram-se inalterados

---

---

13. Identifique somente **mudanças efetivamente** ocorridas no projeto a partir da premiação

---

a) Formação de parcerias com outras instituições

---

b) Ampliação do público alvo, com aumento do número de usuários atendidos

---

c) Ampliação do projeto para atender outros setores/unidades da instituição

---

d) Concretização da idéia do projeto em outra(s) instituição(ões)

---

e) O projeto foi incluído no planejamento estratégico da instituição

---

f) Outros (identificar)

---

---

14. Os **principais resultados efetivamente alcançados** pela experiência desenvolvida foram em relação a **(identifique até cinco resultados)**

---

a) Melhoria do atendimento aos usuários

---

b) Desburocratização de processos e serviços

---

c) Mudança cultural iniciada junto aos servidores de todos os níveis da instituição

---

d) Melhoria da qualidade dos produtos e serviços ofertados

---

e) Capacitação dos servidores

---

f) Aumento da satisfação dos funcionários com o próprio trabalho

---

g) Mudança na imagem da instituição

---

h) Melhoria da *performance* geral da instituição

---

i) Controle dos gastos

---

j) Controle social propiciado pela transparência das ações introduzidas pelo projeto

---

k) Aprendizagem da própria instituição no processo de desenvolvimento da experiência

---

l) Outros (identificar)

---

---

15. Quais foram os principais **obstáculos e dificuldades** encontrados na **continuidade** do projeto inovador, depois da premiação no Prêmio Helio Beltrão? (**identifique até cinco obstáculos e dificuldades**)

---

- a) Resistência de outras áreas/setores da instituição ao projeto
  - b) Falta de autonomia decisória/estrutura burocrática rígida
  - c) Resultados iniciais pouco satisfatórios
  - d) Pouco apoio da direção da instituição
  - e) Desmotivação da equipe que implementou o projeto
  - f) Falta de recursos humanos
  - g) Resistência dos usuários à nova forma de prestação dos serviços
  - h) Mudança do responsável pelo projeto
  - i) Falta de recursos financeiros
  - j) Desmembramento da equipe que implantou o projeto
  - k) Dificuldade de planejamento e coordenação das ações do projeto
  - l) Impedimentos legais e normativos
  - m) Falta de tecnologia e domínio de conhecimentos adequados ao projeto
  - n) Mudança da chefia imediata que autorizou a inscrição da experiência inovadora no Prêmio Helio Beltrão
  - o) Falta de apoio e compromisso dos parceiros
  - p) Outros (identificar)
- 

16. Identifique as **táticas** desenvolvidas para **superar** os **obstáculos apontados na questão anterior** (**identifique até cinco táticas**)

---

- a) Por meio da demonstração concreta de que o projeto promove avanços na gestão, aumentando os benefícios para os usuários e para os servidores da instituição
  - b) Por meio de apresentações públicas do projeto
  - c) Por meio da capacitação de servidores
  - d) Por meio do convencimento dos colegas de trabalho
  - e) Por meio de parcerias e convênios com outras instituições
  - f) Por meio do compartilhamento de informações com todos os envolvidos direta e indiretamente
-

---

g) Por meio da discussão dos principais aspectos do projeto com os servidores da instituição e da incorporação de sugestões de funcionários e usuários

---

h) Por meio do remanejamento de recursos para atender às necessidades do projeto

---

i) Por meio da busca de novas fontes de financiamento para o projeto

---

j) Por meio do planejamento do desenvolvimento do projeto

---

k) Por meio da gestão colegiada do projeto

---

l) Por meio da persistência e dedicação da equipe responsável pelo projeto

---

m) Por meio do incremento do projeto para alcançar melhores resultados

---

n) Por meio do registro e divulgação da experiência

---

o) Outros (identificar)

---

---

17. Identifique a maneira como o projeto é **avaliado**

---

a) Por meio de instrumento para medir a satisfação dos usuários dos serviços

---

b) Através do Conselho/Colegiado da instituição

---

c) Através de consultoria e/ou auditoria externa

---

d) Através de reuniões de avaliação onde são discutidos todos os aspectos do projeto

---

e) Através de instrumento específico de avaliação dos resultados do projeto

---

f) Através de auditoria interna

---

g) Outros (identificar)

---

---

18. O principal **foco da avaliação** do projeto é

---

a) A avaliação do processo, ou seja, a eficiência da estrutura e instrumentos utilizados para alcançar os resultados almejados

---

b) A avaliação dos resultados alcançados pelo projeto, ou seja, a eficácia da experiência inovadora

---

c) A avaliação do processo e dos resultados da experiência inovadora

---

d) Outros (identificar)

---

---

19. Com base na sua experiência, que fatores consideraria essenciais **para a continuidade** de um projeto inovador? **(indique até cinco fatores)**

---

a) Apoio dos servidores da instituição

---

b) Envolvimento dos dirigentes e gestores de alto nível da instituição

---

c) Disponibilidade de recursos financeiros

---

d) Criatividade da equipe responsável pelo projeto

---

e) Permanência da equipe que implantou o projeto

---

f) Conhecimento e clareza da missão e dos objetivos estratégicos da instituição

---

g) Permanência do responsável pela implantação na gestão do projeto

---

h) Apoio e compromisso dos parceiros

---

i) Registro e divulgação da experiência

---

j) Capacitação da equipe

---

k) Participação dos usuários na avaliação dos resultados

---

l) Possibilidade da experiência ser reproduzida em outros setores/unidades/instituições

---

m) Disponibilidade da instituição para correr riscos e explorar oportunidades

---

n) Existência de indicadores de desempenho adequados à aferição da qualidade dos serviços

---

o) Autonomia gerencial da equipe que implementa o projeto

---

p) Alcance efetivo dos resultados

---

q) Apoio dos usuários à experiência inovadora

---

r) Persistência e dedicação da equipe responsável

---

s) Planejamento das diferentes etapas de desenvolvimento do projeto

---

t) Outros (identificar)

---

---

20. A composição da equipe responsável pela experiência inovadora em termos da **situação funcional de seus membros** é a seguinte **(em termos percentuais)**

---

a) Do quadro da própria instituição

---

b) Do quadro de instituições parceiras do projeto

---

---

c) Requisitado de outras instituições públicas

---

d) Requisitado sem vínculo

---

e) Outros (identificar)

---

---

Total

100%

---

---

21. O projeto incentivou o surgimento de **outras experiências inovadoras na própria instituição?**

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

Qual (is)? \_\_\_\_\_

---

22. O projeto recebeu **outras prêmios ou menções honrosas** além do Prêmio Helio Beltrão?

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

Qual (is)? \_\_\_\_\_

---

23. Foi feita alguma **divulgação** da premiação e do projeto, além da que é feita pela ENAP?

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

Qual (is)? \_\_\_\_\_

---

24. A equipe foi procurada por **outras instituições** para fornecer informações sobre o projeto?

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

Qual (is)? \_\_\_\_\_

---

25. A equipe tem conhecimento de alguma experiência em outras instituições (públicas ou privadas) que tenham sido **inspiradas na experiência** inovadora de vocês?

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

Qual (is)? \_\_\_\_\_

---

26. Qual foi o **impacto para o projeto da premiação** no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão?

---

---

---

27. Qual foi a **lição mais importante** que a equipe aprendeu com a implementação do projeto inovador?

---

---



Atas temáticas	Código	Identificación	Título de explotación
Agrupación e intercambio de materias comúns	1000	1122	Unión de centros de actividades de formación de profesores e docentes de bacharelato e de formación profesional de grado superior
	1000	1000	Modelización Tecnolóxica
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
Centros educativos e intercambios	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
Centros de formación de profesores de educación secundaria	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
Agrupación de centros de formación de profesores de educación secundaria	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
Centros de formación de profesores de educación secundaria	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
Centros de formación de profesores de educación secundaria	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
Centros de formación de profesores de educación secundaria	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación
	1000	1000	Unión de centros de formación

### **Anexo III: Lista de experiências inovadoras cujo surgimento foi incentivado pelos projetos analisados**

---

#### **Projetos vencedores no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal**

---

- Programa Farol do Desenvolvimento do Banco do Nordeste
- Projeto cidadão (de Pelotas).
- Projeto Crediamigo
- Agências itinerantes
- Fórum de Clientes
- Sistema de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento (SAGA).

---

#### **Projetos apresentados no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal**

---

- Parcerias empreendedoras do Banco do Nordeste
- Pólos de Desenvolvimento Integrado
- Sistemas de Informação Gerenciais (SING)
- “Moralzômetro”
- Prevmóvel

---

#### **Outros Projetos**

---

- Projeto de segmentação de clientes
  - Telecurso 2000
  - Projeto Pelotão Passo do Rosário
  - Elaboração do anuário estatístico da UnB (1998 e 1999)
  - Projetos de Abertura para o ambiente Internet com utilização de formulários e processos eletrônicos (mestrado, iniciação científica, editais para apoio a projetos de pesquisa, prestação de contas *online*, emissão de guias de recebimento online, sistema interno de emissão eletrônica de passagens e diárias etc)
  - Sistemas de informações, qualidade e produtividade, atuação junto à sociedade, entre outros
  - Estudo de nova sistemática de avaliação de desempenho
  - Procedimentos de gestão contratual, fiscalização e medição de obras
  - Descentralização de bases de dados e arrecadação e procuradoria do INSS
  - Projeto de modernização da rede lotérica
  - Automatização e informatização com usuários e parceiros
  - Projetos de reestruturação do sistema público de empregos e de outros mecanismos financiados pelo FAT
  - Monitoramento do processo de reforma agrária
  - Sistema de Avaliação Individual
  - SART
  - Projeto OIT/IPEC (erradicação do trabalho infantil nas indústrias calçadistas com parceria e financiamento da Organização Mundial do Trabalho — OIT)
  - Criação do Banco Nacional de Itens (BNI) e implantação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)
-

- 
- Apesar da descontinuidade, o projeto foi retomado em 1999, com o mesmo gerente, agora com nova direção, uma nova cara, novas tecnologias etc. promovendo a internalização da idéia do auto-aprendizado agora oferecido via *cd - rom* e ou *Web Based Training (WBT)*
  - IBAMA/Goiás e IBAMA/Pará
  - Foi instituído procedimentos análogos nas esferas superiores e normatização, dando amparo inclusive a outras modalidades de comportamentos
  - Central de Atendimento ao Cliente Interno
  - O redesenho de processos das demais áreas da empresa
  - Integração de outros mecanismos de gestão existentes. Formação de colegiados informais para discussão e implementação de ações transformadoras da instituição
  - Criação do sistema de ouvidoria para o tratamento das informações demandadas pelos usuários
  - Programa Gerador de Declarações de Débitos e Créditos Federais PGD-DCTF e Programa Gerador de Declarações de Optantes pelo programa REFIS

---

### **Projetos não específicos**

---

- Alguns projetos de menor porte melhorando serviços específicos
  - Vários, por ser uma instituição que gera tecnologia e conhecimento
  - Vários, conforme consta de outros concursos já premiados
  - Surgimento de novos projetos que foram inclusive premiados pela ENAP
-

## **Anexo IV: Lista de instituições que procuraram as equipes para obter informações sobre os projetos analisados (as respostas foram desagrupadas)**

---

### **Universidades e escolas técnicas**

---

- UFPE
- UERJ
- Universidade Federal de Goiás\*
- Universidade Federal de Goiás
- Universidade de São Leopoldo – RS
- Universidade de João Pessoa – Paraíba
- Escolas técnicas SDTs do Rio Grande do Sul

---

### **Instituições de ensino e pesquisa (não especificadas)**

---

- Algumas instituições de Ensino Superior, por exemplo, a Universidade Federal do Maranhão
- Instituições de Ensino Superior. Outras instituições federais de Ensino Superior (Acre, Bahia, Rio Grande do Norte e outras)
- Universidades
- Instituições de ensino e pesquisa nacionais
- Instituições educacionais (faculdades e escolas secundárias)
- Outras instituições estaduais e federais\*

---

### **Instituições financeiras**

---

- Banco do Brasil S/A\*
- BANESTADO
- BASA
- SUDAMERIS
- BANCO CENTRAL

---

### **Órgãos do governo federal**

---

- Arsenal de Marinha do RJ
  - INCRA
  - CNEN
  - SUDENE
  - IBGE\*
  - Secretaria de Patrimônio da União
  - Quase todas as instituições militares do país
  - Por outras unidades da SRF
  - IPEA\*
  - DATAPREV
  - INFRAERO\*
-

- 
- DRTs de Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Alagoas
  - Caixas Econômicas da região
  - SDTs de várias regiões do Estado
  - INSS
  - ENAP
  - SERPRO
  - Órgãos da administração pública direta
- 

### **Órgãos estaduais e prefeituras**

---

- Secretaria da Fazenda do Pará
  - Secretaria de Agricultura de SP
  - Secretaria de Agricultura Irrigada do Ceará
  - Polícia Civil de Pernambuco
  - Departamento Municipal de Água e Esgoto
  - FISCO Estadual de São Paulo
  - Prefeitura Municipal de Uberlândia
  - Prefeitura Municipal de Lagoa dos Três Cantos – RS
  - Prodabel (municipal)
- 

### **Estados e municípios (órgãos não especificados)**

---

- Secretarias estaduais e municipais de educação
  - Governo do Estado do Paraná
  - Prefeituras\*
  - Prefeitura e hospital
  - Vários estados nos procuraram para conhecer melhor o programa
  - Organizações estaduais de pesquisa agropecuária (Estados)
- 

### **Instituições internacionais**

---

- MIT
  - INTA (Argentina)
  - INIA (Chile)
  - Instituições de ensino e pesquisa internacionais
  - OEI
  - UNESCO/OREALC
  - OCDE
  - OEA
  - BIRD
  - BID
  - Ministérios da Educação de vários países
  - Diversas instituições internacionais
  - Diversas instituições do exterior
-

---

### **Ministérios e Legislativo**

---

- Ministério da Aeronáutica
- Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e Senado Federal
- Ministério da Previdência Social
- Presidência da República\*
- Ministério da Educação

---

### **Empresas públicas e privadas**

---

- Empresas privadas consultoras em Projetos de Engenharia
- ITAIPU Binacional

---

### **Outras instituições**

---

- SENAI
- SENAC
- SESI
- SEBRAE — nacional
- Associação dos Arquivistas Brasileiros
- Conselho Estadual de Medicina
- Conselho Federal de Contabilidade
- OVG — Organização das Voluntárias de Goiás
- Fórum de Desenvolvimento de Santa Catarina
- Diversas instituições nacionais
- Diversas instituições do país
- Parceiros, organizadores de feiras e exposições

---

### **Outros**

---

- Secretaria
- Durante diversos cursos oferecidos pela ENAP

---

\* Instituições ou respostas citadas mais de uma vez.

## Notas

- <sup>1</sup> Cabe ressaltar que os projetos premiados, na data de sua inscrição, já apresentavam certo grau de consolidação na medida que o Concurso trabalha com o conceito de inovação implementada e não de idéias inovadoras. Não se trata apenas de identificar e premiar a criação de idéias novas, mas sim de ações gerenciais implementadas que tenham introduzido mudanças substantivas na administração pública federal em relação a práticas gerenciais anteriores e demonstradas por meio de evidências objetivas dos resultados alcançados.
- <sup>2</sup> Dados levantados pela Pesquisa ENAP junto à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mostram que o tempo médio de permanência dos gerentes, diretores e secretários — DAS 4, DAS 5 e DAS 6, respectivamente — no cargo que exerciam em 1999 era de 22 meses.
- <sup>3</sup> O número de responsáveis é inferior ao número de projetos premiados porque algumas equipes tiveram mais de uma experiência premiada.
- <sup>4</sup> O questionário aplicado encontra-se no Anexo I.
- <sup>5</sup> Estas iniciativas não necessariamente são as mesmas 11 que não foram contatadas na primeira oportunidade, porque em alguns casos não houve ninguém que fornecesse informações sobre o projeto, mas existe uma grande probabilidade que coincidam.
- <sup>6</sup> Esses dois projetos que apresentaram descontinuidade são: “Manual de Procedimentos da Divisão de Administração Financeira e Contábil”, CEFET/PR e “Treinamento Nacional Básico em Microinformática (TREINABEM)”, DATAPREV. Cabe ressaltar, que o projeto TREINABEM foi retomado em 1999, com nova direção e novas tecnologias. Entretanto, como houve uma interrupção no seu desenvolvimento, não foi considerado na análise. As experiências que responderam ao questionário estão listadas no Anexo II.
- <sup>7</sup> Nesse cálculo considera-se que as 11 iniciativas identificadas no primeiro contato telefônico não coincidem com as 11 iniciativas cuja descontinuidade foi descoberta no processo de envio do questionário e nem com as duas iniciativas a respeito das quais a informação sobre a sua descontinuidade foi obtida com o questionário.
- <sup>8</sup> Borins (2000), que realizou pesquisa com experiências inovadoras inscritas no prêmio do *Institute of Public Administration of Canada*, obteve retorno de 37% dos questionários e cita estudo de Brown Johnson com participantes desse prêmio que obteve retorno de 31%.
- <sup>9</sup> As dimensões e subdimensões de gestão são as mesmas apresentadas no Capítulo 1 deste livro.
- <sup>10</sup> Ao todo são 22 dimensões e subdimensões de gestão, conforme exposto no Capítulo 1. Uma destas, Gestão de Custos, não foi alvo de premiação pelo Concurso de Inovações neste período.
- <sup>11</sup> Relevadas as diferenças metodológicas e analíticas, a comparação entre esses dados das duas pesquisas pode ser realizada porque trazem a mesma informação sobre a realidade do ambiente das inovações pesquisadas.
- <sup>12</sup> Quatro respostas foram fornecidas à categoria “outros” mas foram incorporadas às categorias pré-definidas por tratarem, em última instância, de foco semelhante ou relacionado.

- <sup>13</sup> Apesar de ter sido fornecida uma lista prévia de fatores essenciais e a possibilidade de indicar até cinco respostas, fornecemos também um espaço aberto para que os responsáveis pelos projetos complementassem sua resposta com fatores não relacionados.
- <sup>14</sup> Conforme mencionado na introdução, a ENAP publica para cada edição do Concurso um livro contendo os projetos vencedores, que é lançado no evento de premiação, além de disponibilizar a versão integral das iniciativas na sua *homepage*.
- <sup>15</sup> Essa figura sistematiza as diversas informações relacionadas pelos responsáveis pesquisados sem que cada um tenha fornecido todas as repostas do quadro. É mais uma indicação dos impactos mais comuns da premiação. Não necessariamente todos os projetos, instituições e equipes premiadas sofreram os mesmos impactos.
- <sup>16</sup> A lista das experiências originadas/incentivadas a partir da experiência inovadora consta no Anexo III.
- <sup>17</sup> A lista das instituições que procuraram as equipes para obter informações sobre o projeto consta no Anexo IV.
- <sup>18</sup> Segundo March e Simon (1979), esse aspecto se reflete no fato de que o nível de desempenho considerado satisfatório passa a aproximar-se do nível de desempenho efetivamente atingido. Essa tendência, que verifica-se em organizações em geral, é agravada no setor público devido ao fato das instituições públicas não enfrentarem competição direta.
- <sup>19</sup> Nesta questão solicitamos até cinco indicações dos principais resultados efetivamente alcançados. A comparação com os dados de “foco do projeto” não é inviabilizada pois nessa última não havia limite de indicação de resposta e, com isso, muitos indicaram mais de um foco de atuação do projeto.

# Capítulo 3

---

## Experiências inovadoras para o usuário-cidadão<sup>1</sup>

---

---

---



Este capítulo descreve e analisa experiências premiadas no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, que têm como principal foco a prestação dos serviços ao usuário-cidadão, com vistas a apresentar as possibilidades de melhoria da atuação do setor público nesta área. Em especial, o texto trata das experiências voltadas para ampliação do acesso do usuário-cidadão a serviços públicos e informações.<sup>2</sup>

A partir de experiências concretas de gestão, são identificados alguns desafios atuais envolvidos na melhoria dos serviços e, ao mesmo tempo, apontados caminhos e soluções para as instituições que pretendem aprimorar sua relação com o usuário, centrando sua ação na ampliação do acesso aos serviços públicos e informações.

As experiências reunidas nas edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal oferecem uma oportunidade de reflexão muito propícia para avaliar os avanços na prestação de serviços públicos federais. O **foco no usuário** tem sido utilizado para a seleção das experiências vencedoras, o que resultou na premiação de diferentes experiências apontando novas formas de provisão dos serviços, por meio da reestruturação de processos, uso de novas tecnologias etc., visando aumentar o acesso à informação e aos serviços públicos propriamente ditos.

Cabe ressaltar que as informações contidas no texto referem-se única e exclusivamente às fornecidas pelos projetos apresentados nas várias edições do Concurso e os comentários e análises realizados devem ser interpretados considerando essa restrição. Da mesma forma, os valores dos recursos financeiros e os resultados apresentados pelas experiências são aqueles mencionados no projeto original, não tendo havido atualização das informações.

Neste texto, serão analisadas 21 iniciativas apresentadas nas cinco edições do Concurso, selecionadas em função da sua contribuição para a melhoria do acesso dos usuários-cidadãos à prestação de serviços públicos, nos moldes da tendência internacional de prestação de serviços públicos *single window* (guichê-único). A dimensão do acesso aos serviços públicos foi privilegiada uma vez que contempla a administração voltada para o usuário-cidadão, não apenas como uma estratégia para a melhoria da qualidade do serviço, mas também como um meio para viabilizar a igualdade no usufruto de serviços públicos — que correspondem a direitos sociais conquistados — contribuindo para o fortalecimento da cidadania.<sup>3</sup>

Procurou-se na escolha dos projetos a aplicação do critério definido — a questão do acesso — com o maior rigor possível, após minuciosa análise. Entretanto, como toda seleção, esta também envolveu um certo grau de subjetividade.

Após uma breve descrição dos projetos analisados, a análise das experiências contempla os seguintes aspectos: comentários sobre o público alvo das

iniciativas e sobre diversos aspectos da gestão das inovações; as parcerias utilizadas para a implementação do projeto; as atividades de preparação, implementação e recursos utilizados; os obstáculos encontrados e as soluções adotadas para a sua superação; e os resultados concretos das iniciativas inovadoras.

A seguir, previamente à análise das experiências propriamente dita, serão discutidos alguns desses aspectos.

A questão do público alvo foi enfatizada na análise, tendo em vista que este é um dos principais temas apontados na literatura sobre a administração voltada para o usuário-cidadão. A operacionalização do conceito de usuário-cidadão, por meio da definição de usuários de serviços públicos específicos, é uma questão considerada complexa que envolve categorias distintas, de acordo com a ênfase dada por diversos autores (Pollitt, 1990; Osborne e Plastrik, 1997; Blythe e Marson, 1999; Gilbert *et al.*, 2000).<sup>4</sup>

Na literatura são também levantadas objeções pelo fato de que o conceito de usuário-cidadão embute princípios que fazem sentido em uma situação de competição de mercado, mas que são pouco adaptados ao setor público. Assim, se no mercado a busca do lucro justifica a segmentação de mercado e a criação de diferenças entre os clientes, de modo que alguns recebam tratamento preferencial, no setor público, onde a igualdade representa um princípio essencial, a diferenciação de tratamento pode ser inadmissível (Coutinho, 2001).

Por essa razão, Graham e Phillips (1999) demonstram a necessidade de inserir outras dimensões de cidadania à chamada revolução orientada para o cliente (*customer revolution*). Não se trata de sugerir que os governos devam abandonar seus esforços para melhorar o serviço prestado ao público, mas lembrar que princípios básicos da administração pública em um contexto democrático devem ser preservados. Princípios como igualdade, transparência e legitimidade devem guiar sempre o desenvolvimento de quaisquer práticas administrativas, combinando algumas práticas e conceitos do mercado com o princípio de cidadania.

A administração pública voltada para o cidadão pode ser definida como um modelo gerencial cujo objetivo é oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo melhor às demandas dos seus usuários. Cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, são portadores de direitos e deveres, contribuindo e recebendo benefícios da administração pública. Assim, funcionários públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflituosos de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país (CCMD, 1999).

A orientação das ações da administração pública para o usuário-cidadão coloca, além de dificuldades conceituais, desafios para a forma tradicional de

administrar. De acordo com Nassuno (1999), a incorporação da noção de usuário requer novos mecanismos de gestão porque evidencia dois fatores cruciais que tornam inviável a atuação da instituição de acordo com as regras rígidas do modelo burocrático: a incerteza e a necessidade de atuar de forma discricionária.<sup>5</sup>

Torna-se necessário adotar uma nova forma de gestão, na qual sejam fomentadas condições e instrumentos necessários à mudança. Instrumentos de troca de experiências, de difusão da informação, de mudança cultural e de capacitação, entre outros, são fundamentais para pôr em prática os conceitos adotados pelo novo modelo administrativo. As avaliações dos resultados, dos processos e da opinião do público também são imprescindíveis para saber se os serviços estão satisfazendo aos usuários.<sup>6</sup> Para isso, é preciso adotar ações inovadoras capazes de mobilizar todos os recursos disponíveis em busca de soluções eficientes e eficazes, dentro do processo de trabalho das organizações públicas.

De acordo com Cardoso e Cunha (1994), a orientação das ações para o usuário-cidadão implica a adoção de uma cultura de prestação de serviços no setor público, que envolve quatro componentes importantes: parceria, compromisso, busca da qualidade e resultados efetivos.

Parceria significa assumir que o prestador de serviços trabalha em conjunto. Servidor e usuário são pessoas interdependentes posto que estão envolvidos em um mesmo processo e interagem constantemente um com o outro.

Compromisso aponta para o fato do atendimento estar sempre a serviço de alguém. O servidor trabalha principalmente para atender às necessidades de outros, e não apenas em função de seus próprios interesses.

Busca da qualidade traduz a procura incessante pela excelência, baseado em um conceito de qualidade mais amplo, que inclui primordialmente a satisfação do usuário.

Resultados efetivos significa que a prestação de serviços deve procurar sempre produzir resultados com efeitos visíveis para os usuários, resolvendo seus problemas e satisfazendo realmente suas expectativas.

Para ilustrar o desafio de gestão, associado às ações com foco no usuário-cidadão, foram incluídos nos comentários sobre as experiências inovadoras selecionadas a descrição e análise das atividades de preparação, implementação e recursos, e os obstáculos e soluções encontrados nos diversos projetos.

Nos aspectos relacionados à gestão das experiências, especial destaque foi dado às parcerias, tendo em vista que representam um elemento novo, cujas características e conseqüências são ainda pouco claras. Inserem-se em um quadro mais amplo de mudança na relação Estado, sociedade e esgotamento do modelo de administração burocrática, impondo uma nova forma de conceber o papel do Estado e a condução do interesse público.

Existe o reconhecimento de que a administração pública não é capaz de atuar isolada e descoordenadamente para melhoria da prestação de serviços aos usuários-cidadãos: o equacionamento de determinados problemas exige algumas vezes uma abordagem multissetorial, implicando medidas em diversas áreas, por parte das três esferas de governo e de organizações não-governamentais e do setor privado. Adicionalmente, considera-se que parcerias permitem a incorporação de novas tecnologias e métodos de gestão pelo setor público e possibilitam a formação de equipes de trabalho.

Finalmente, o texto trata dos resultados das experiências analisadas, bem como dos instrumentos utilizados para medir o alcance desses resultados. A preocupação com resultados representa, em si, outra grande inovação na forma de atuar da administração pública que, no contexto de orientação para o usuário-cidadão, assume características específicas. Administrar com foco no usuário-cidadão significa estabelecer princípios de eficácia do ponto de vista do usuário-cidadão. Em outras palavras, isso leva ao direcionamento dos critérios de desempenho para os resultados que o cidadão irá definir. Desta forma, o foco de análise da *performance* desloca-se dos processos e da burocracia para os resultados.

## **Descrição geral das experiências**

As experiências voltadas ao usuário-cidadão premiadas nas diversas edições do Concurso de Inovações são bastante diversificadas. Conforme pode ser verificado no Quadro 1, destacam-se cinco experiências em serviços referentes às contribuições e aos benefícios da previdência social. Todas elas são geridas por unidades descentralizadas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que é ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Verificam-se também programas referentes à documentação e informações gerais disponíveis aos contribuintes. Essas experiências — pela sua própria natureza — são da Secretaria da Receita Federal, instituição ligada ao Ministério da Fazenda, que também é responsável por dois outros programas de entrega das declarações de imposto de renda: em disquete e pela *Internet*.

É possível observar, ainda, experiências inovadoras para o usuário-cidadão nos serviços bancários, sob a gerência do Banco do Nordeste; nos serviços de informação e documentação ao trabalhador, cujos órgãos responsáveis estão ligados ao Ministério do Trabalho e Emprego e em atividades de Diretorias Regionais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Informações sobre meteorologia; serviços consulares; apoio à formação de empresas e serviços de arrecadação e cadastro; e programas de educação ambiental também são atividades que propiciaram o desenvolvimento de experiências inovadoras com foco no usuário-cidadão.

Não obstante a variedade das inovações encontradas no Concurso, vale notar que os ministérios da Fazenda e da Previdência e Assistência Social foram os que mais apresentaram experiências inovadoras voltadas diretamente para o atendimento ao cidadão.

Por fim, observa-se que as experiências são iniciadas, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 90, quando também se inicia no governo federal a Reforma do Aparelho do Estado, com o lançamento do seu Plano Diretor (Brasil, 1995). Nesse período, encontram-se 18 das 21 experiências estudadas. Isso reflete bastante o momento da entrada efetiva em vigor do novo modelo de gestão voltado para o cidadão no Brasil.

## Classificação das experiências

As experiências analisadas são bastante diversificadas no que se refere aos tipos de serviços prestados, conforme visto na seção anterior. Não obstante essa variedade e diversidade, é possível observar que as iniciativas têm características que as aproximam da tendência internacional do *single-window service* (guichê único), que engloba: centros de atendimento único (*one-stop shop*), centrais de informação (*gateways*), e centros de atendimento específico (*seamless service*).<sup>7</sup> Contudo, as experiências brasileiras têm algumas especificidades importantes que precisam ser destacadas.

Dentre as iniciativas premiadas nas edições do Concurso, voltadas para a prestação de serviços aos usuários-cidadãos, com qualidade e eficiência, podem ser identificadas três categorias:<sup>8</sup>

- **as centrais de atendimento**, que oferecem informações, integração de serviços em guichê único, atendimento direcionado às necessidades dos usuários e, principalmente, atendimento conclusivo, ou seja, todo o processo — da demanda em relação ao produto ou serviço à obtenção do resultado — realiza-se em um único lugar e no menor tempo possível;

- experiências centradas no **uso de tecnologias de informação** (serviços informatizados *online*; serviços que usam sistema de telefonia etc.), para a prestação direta de serviços e fornecimento de informações aos usuários.

- os projetos de **atendimento itinerante**, que atendem segmentos de usuários em suas próprias comunidades, evitando que tenham de se deslocar em busca do serviço demandado. Tais unidades oferecem informação e esclarecimento, serviços e atendimento às necessidades locais.



	Departamento de	Ministério de	Unidade Brasileira de	Ano
	Desenvolvimento de Políticas de Qualidade	Comércio	Unidade Brasileira de Qualidade	2000
Unidade Brasileira de Qualidade	Desenvolvimento Econômico e Social	Indústria e Comércio Exterior	Unidade Brasileira de Qualidade	1999
Unidade Brasileira de Qualidade	Comércio Exterior	Indústria e Comércio Exterior	Unidade Brasileira de Qualidade	1999
Unidade Brasileira de Qualidade	Comércio Exterior	Indústria e Comércio Exterior	Unidade Brasileira de Qualidade	1999
Unidade Brasileira de Qualidade	Comércio Exterior	Indústria e Comércio Exterior	Unidade Brasileira de Qualidade	1999
Unidade Brasileira de Qualidade	Comércio Exterior	Indústria e Comércio Exterior	Unidade Brasileira de Qualidade	1999

Fonte: Leardini. Experiências inovadoras em centros públicos locais com foco nos cidadãos-empresários. São Paulo, 2001.

As centrais de atendimento, conhecidas no exterior como *one-stop shop*, permitem que os cidadãos possam ter acesso a muitos ou a todos os serviços — relacionados ou não — que necessitam em apenas uma localidade que lhes seja conveniente. As centrais de atendimento aqui estudadas constituem um espaço reservado exclusivamente para um atendimento integrado de serviços e informações específicas e relacionadas de uma única instituição. Sendo assim, as centrais de atendimento premiadas enquadram-se na categoria *owner delivered*, conforme a definição de Bent *et al* (1999).<sup>9</sup> De qualquer forma, as centrais de atendimento analisadas minimizam a necessidade de os cidadãos se locomoverem entre diversas unidades para resolverem questões específicas. Nessa categoria de atendimento, estão classificadas as seguintes experiências: Central de Atendimento ao Contribuinte, Central de Orientação ao Cliente e Central de Atendimento ao Público.

Existe uma central de atendimento que pode ser citada como exemplo de *seamless service*: o projeto Central de Atendimento Empresarial — Sistema Fácil. Oferece serviços para um grupo específico de cidadãos — os empresários, sobretudo micro e pequenos — congregando ações de diversas instituições, cruzando fronteiras departamentais dentro do governo e do setor privado para a prestação de serviços. Do ponto de vista de sua estrutura, essa experiência enquadra-se na categoria *shared delivery through integration* havendo prestação de serviço integradamente por diversos órgãos em parceria.

A Central de Atendimento Empresarial — Sistema Fácil é uma experiência que agrupa as instituições envolvidas no processo de registro, legalização e outros de apoio ao empresário, que anteriormente estavam fisicamente dispersas.

As atividades foram organizadas em dois ambientes de prestação de serviços independentes, porém complementares. No Núcleo de Orientação e Informação, estão compreendidas as ações relacionadas à constituição de empresas: a) informações e orientações completas sobre o registro e a legalização da empresa (modelos de atos constitutivos, documentação exigida, orientação sobre preenchimento de formulários etc); b) a pesquisa de nome empresarial; c) as pesquisas fiscais sobre o titular, sócios e empresas de que participem; d) orientação sobre enquadramento na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte; e) orientação e informação para viabilizar o empreendimento (informações relativas a linhas de crédito, técnicas de gerenciamento e oportunidades de investimento, serviços relativos a registro de marcas, patentes e programas de computador; orientação quanto à observância das normas técnicas e legais nos produtos industrializados certificados relativamente às unidades de medida e métodos de medição; informações sobre oportunidades de negócios e ajuda na articulação e integração dos exportadores e importadores com os demais agentes de comércio exterior).

No Núcleo Operacional é efetuado o protocolo do pedido de registro e legalização em processo único, que contém os documentos que atendem aos diversos órgãos.

As atividades de registro e legalização foram ordenadas em uma rotina que facilita o auto-atendimento por parte do usuário. As funções exercidas por órgãos parceiros como a Junta Comercial do Distrito Federal, a Receita Federal e a Secretaria de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal foram desagregadas e inseridas em uma única linha de produção de serviços, de forma que cada instituição se localiza em mais de um ponto dessa linha, de acordo com a função que executa no fluxo.

A Central conta com serviços de apoio ao cliente: um balcão para venda de formulários e serviço de cópias reprográficas. Encontram-se também disponíveis computadores com modelos para elaboração de contratos e de declaração de firma individual, bem como máquina de escrever para preenchimento de formulários.

Em 24 horas, a partir da sua protocolação, os processos elaborados no Núcleo de Orientação e Informação são deferidos e o empresário recebe o ato de constituição da sua empresa registrado, o cartão de inscrição no CGC e o cartão de inscrição (Documento de Identificação Fiscal — DIF) na Secretaria de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal. Após receber o DIF no guichê de entrega, o empresário pode apresentar no guichê ao lado, seus livros fiscais e o Documento de Autorização de Impressão de Documentos Fiscais, os quais são autenticados e possibilitam ao interessado dirigir-se diretamente à gráfica,

para mandar imprimir suas notas fiscais. Para o recebimento das taxas dos serviços de registro mercantil esse núcleo conta, também, com uma agência bancária.

As experiências que utilizam tecnologias de informação na prestação dos serviços enquadram-se em uma categoria de atendimento bastante semelhante aos *gateways*, que procuram melhorar o atendimento ao público, disponibilizando mais facilmente informações por meio de centrais telefônicas, páginas na *Internet* e escritórios de informação geral, entre outros, embora em alguns casos sejam também prestados serviços, o que as aproximaria dos *one-stop shop*. Em muitas instâncias desse modelo de atendimento, cidadãos não precisam dirigir-se às repartições públicas para sanar alguma dúvida, solucionar problemas e, até mesmo, obter algum tipo de serviço. O principal responsável por isso é o desenvolvimento tecnológico, expresso nas telecomunicações e na informática. As experiências que se enquadram na categoria de serviços que partem de tecnologias de informação aplicadas são: A Receita Federal na *Internet*; Declarações de renda de pessoa jurídica em disquete; Previsões de tempo através da *Internet*; Atendimento de contribuinte por correio eletrônico, Central de atendimento “Alô Trabalho”; Emissão de certidão negativa de débitos de tributos e contribuições federais via *Internet*, Sistema de cálculo de acréscimos legais e Cliente Consulta.

As iniciativas de atendimento itinerante, embora também possam ser classificadas na categoria *one-stop shop*, representam uma categoria específica das experiências estudadas. Os projetos examinados visam oferecer serviços em área específica ou para um grupo específico de cidadãos, reduzindo sua necessidade de deslocamento. Geralmente, o posto itinerante é circunscrito a uma região específica, já que, na maior parte das vezes, as organizações responsáveis são projeções estaduais de instituições do governo federal ou é utilizada a rede de instituições que tem ampla capilaridade para a prestação do serviço.<sup>10</sup> As experiências agrupadas na categoria de atendimento itinerante são: INSS vai longe ...na busca da comunidade; Posto flutuante do Pará; Consulados Itinerantes; Por terra, pelo ar, pelos rio, a Previdência chega até você; Programa Agência Itinerante, Unidade Móvel, Unidade Móvel de Atendimento e Projeto Movimentação que reúne todas os projetos locais voltados para a interiorização da Previdência Social, as Caixas Postais Comunitárias e o Recebimento de Solicitações de 2ª via de documentos.

A forma de prestação dos serviços em **atendimento itinerante**, caracteriza-se por levar atendimento público até o usuário-cidadão que geralmente encontra-se marginalizado da prestação de serviços por dificuldade de deslocamento até as unidades responsáveis. Neste caso, o serviço vai até o usuário-cidadão levando consigo os suportes tecnológicos (computadores, fax, *Internet*,

arquivos, bancos de dados) necessários para viabilizar a prestação do serviço. Sendo assim, projetos de **atendimento itinerante** têm também como foco a equalização do acesso aos serviços a todos os cidadãos demandantes, o que ressalta o seu caráter democratizante.

Em contrapartida, as experiências de **uso de tecnologias da informação**, embora também viabilizem o acesso aos cidadãos à prestação de serviços públicos, disponibilizam aos usuários-cidadãos serviços e informações em tempo real, reduzindo a necessidade de deslocamentos desde que estes usuários-cidadãos tenham acesso prévio aos suportes necessários à obtenção dos serviços: microcomputadores conectados à *Internet*, acesso a linhas telefônicas, fax etc. O acesso ao suporte tecnológico é um pré-requisito do acesso ao serviço.

Finalmente, é importante ressaltar que as categorias definidas não são mutuamente excludentes. Ao contrário, freqüentemente as experiências agregam atributos de diversas categorias, aumentando seus efeitos positivos. Além disso, observa-se que há uma diferença no alcance de cada um desses modelos, cuja escolha por parte das organizações responsáveis está estreitamente relacionada ao objetivo dos projetos que se deseja implantar.

## **Descrição da situação-problema**

Embora as experiências sejam bastante diversificadas, os casos estudados defrontam-se com situações-problema semelhantes. A principal delas está relacionada à dificuldade de acesso ao serviço por meio do deslocamento dos cidadãos aos postos de atendimento ou para obtenção do serviço, o que era esperado tendo em vista o critério para seleção das experiências analisadas. Em 11 experiências esse tipo de problema foi verificado. A maior parte refere-se a serviços relacionados a contribuições e benefícios da previdência e assistência social, mas serviços bancários, serviços de informação e documentação ao trabalhador, entrega de correspondências, solicitação de 2ª via de documentos e serviços consulares também envolvem o mesmo problema.

Outros dois problemas recorrentes nas experiências referem-se à falta de um local específico de atendimento e o congestionamento nas unidades. Em sete experiências foi identificada pelo menos uma dessas duas situações-problema, sendo que quatro atingem serviços referentes à documentação e informações gerais aos contribuintes e às declarações de imposto de renda, de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda. É possível observar também problemas de acesso e limitação de uso em sistemas de prestação de informações como o de cálculo de acréscimos legais e de informações meteorológicas.

Tendo em vista a grande ênfase nas experiências analisadas para resolução de problemas associados ao deslocamento do cidadão para a obtenção do serviço, pode-se dizer que a orientação para o usuário-cidadão — sobretudo nas ações de atendimento itinerante — foi utilizada para garantir a igualdade de acesso aos serviços públicos daqueles que encontram-se excluídos por estarem distantes dos centros prestadores. A estratégia adotada envolveu uma diferenciação da clientela — por meio do reconhecimento de que nem todos os usuários-cidadãos encontram-se em condições iguais para obter o atendimento público — e a partir dessa diferenciação foi adotada uma estratégia específica para esses grupos. Essas iniciativas mostram a possibilidade de se utilizar a orientação para o cliente e incluir uma segmentação da clientela sem que o princípio da igualdade — que norteia as atividades do setor público — seja desconsiderado.

Vale notar que o público alvo das ações de muitas experiências são as populações carentes de pequenas cidades e/ou com maior dificuldade de transporte. São beneficiários da previdência pública, cidadãos brasileiros no exterior, população de baixa renda sem acesso aos mecanismos tradicionais de crédito, população da periferia, trabalhadores etc., que podem ser considerados como clientes cativos, com possibilidades limitadas de escolha por prestadores de serviços alternativos (Gilbert *et al*, 2000). Para esse público são dirigidos os serviços referentes às contribuições e aos benefícios da previdência e assistência social; serviços bancários e creditícios prestados pelo Banco do Nordeste; serviço de informação e documentação ao trabalhador; e serviço de entrega de correspondência. Outro público alvo que tem dificuldade de acesso aos serviços é o cidadão brasileiro residente em outros países ou que mora distante do consulado em que foram emitidos seus documentos. Foi pensando na dificuldade no deslocamento dos cidadãos às repartições consulares brasileiras para, por exemplo, registrar um filho ou lavrar uma procuração, que a divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores criou os consulados itinerantes, que vão ao encontro do cidadãos brasileiros no exterior. Já a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos implantou um serviço de solicitação de 2ª via de certidões de nascimento, casamento, óbito, registro de imóveis e negativa de protesto junto aos cartórios e tabelionatos emitentes em qualquer localidade do país, evitando o deslocamento dos interessados com enorme custo de passagens, estadia e desperdício de tempo.

Quando se leva em consideração o estudo de Gilbert *et al* (2000), que conclui que os usuários cativos têm pouca influência relativamente a outros *stakeholders* da instituição e podem ser sujeitos a uma prestação de serviços em um nível inferior de satisfação, as iniciativas de melhoria do atendimento voltadas para esses usuários cativos assumem uma importância ainda maior.





As experiências aqui estudadas confirmam a importância da interdependência das ações, apresentando um grande número de parcerias entre órgãos públicos municipais e unidades e postos de atendimento de instituições federais: ECT, EMATER, EMBRAPA, INCRA, FUNAI, IBGE, IBAMA e Delegacia do Trabalho. Em segundo lugar, aparecem os representantes de trabalhadores ou da comunidade.

Apenas duas experiências não mencionaram a realização de atividades em parceria com outras instituições ou o envolvimento de diversos setores da organização: a Disseminação de previsões de tempo através da *Internet* e os Consulados Itinerantes.

O grande número e variedade de órgãos e níveis de governos parceiros está bastante associado à nova forma adotada para a prestação do serviço. Em outras palavras, os projetos apresentam uma grande coerência nas suas parcerias. Projetos que envolvem novas tecnologias como a *Internet*, banco de dados ou sistemas de computação estabelecem alguma parceria com órgãos técnicos como a DATAPREV e o SERPRO. Por sua vez, projetos de atendimento itinerante geralmente buscam apoio de governos e comunidades locais.

O Projeto Movimentação conta com a participação de mais de 14 organizações, entre elas o INCRA, FUNAI, o IBGE, o IBAMA, prefeitura, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e cartório.

No Quadro 3 é possível observar, além das parcerias entre instituições, o envolvimento de diversos setores da organização na implantação dos projetos. Verifica-se que uma grande variedade de setores internos aos órgãos responsáveis pelos projetos participam das experiências.

No projeto “O INSS vai longe”, por exemplo, a Superintendência Estadual do INSS em Rondônia, que é o órgão diretamente responsável pela implementação, contou com a participação tanto de unidades-fim (setores de Seguro Social, Arrecadação e Fiscalização Previdenciária) quanto de setores-meio tais como os núcleos de Planejamento, Comunicação Social e Administração Patrimonial e Financeira.

Outro exemplo de como ocorre o envolvimento dos setores das organizações nos projetos é a Central de Atendimento ao Público desenvolvida pela Superintendência Estadual do IBAMA na Paraíba. A implantação da Central de Atendimento obteve o apoio unânime dos servidores lotados nos setores envolvidos que foram objeto da central (Arrecadação, Cadastro e Protocolo), que por meio de sugestões contribuíram para o sucesso e o aprimoramento da idéia. Além desses setores, destaca-se também a participação efetiva e o comprometimento dos seguintes segmentos da Superintendência:

- Superintendente do Órgão (envolvimento e engajamento na implantação da idéia);
- Núcleo de Informática (ampliação da rede local mediante a aquisição e instalação de novos equipamentos de informática, bem como na implantação dos novos sistemas);
- Núcleo de Educação Ambiental (orientação e seleção dos filmes ecológicos a serem transmitidos aos usuários enquanto estes aguardam o atendimento);
- Assessoria de Comunicação Social ( orientação, seleção e elaboração de material informativo — panfletos — para divulgação junto aos usuários dos serviços do IBAMA).

A implantação da Central de Atendimento ocorreu dentro de um processo transparente e a idéia foi debatida durante a realização de um *workshop* que contou com a participação de todos os funcionários da organização. Houve o comprometimento não apenas da equipe de servidores lotados na central, que se sentiu diretamente responsável pelo sucesso do empreendimento, como também de outros segmentos da instituição.

## **Atividades de preparação, implementação e recursos utilizados**

As experiências analisadas mencionaram em seus projetos diversas atividades de preparação para a inovação, com destaque para formação de equipes, mobilização de servidores e estudo de outras experiências similares. Também foram mencionadas, embora com menor destaque, atividades de capacitação, apoio do ministro ou dirigente máximo da instituição e comunicação com os cidadãos.

Os projetos apresentados deram grande ênfase às ações relacionadas com recursos humanos, no que se refere à composição de uma equipe adequada e motivada para a iniciativa. A composição de uma equipe adequada que se dedique ao projeto em tempo integral é um dos requisitos para a implantação bem-sucedida de estratégias de orientação para o usuário-cidadão segundo Blythe e Marson (1999), na análise que fazem das iniciativas desenvolvidas no setor público canadense. A equipe pode ser composta de funcionários de diversas partes da organização, por especialistas da própria organização ou por pessoas de fora.

A composição da equipe está relacionada com as necessidades do tipo de iniciativa que se quer implantar. Na definição de seus membros, deve ser considerado se a mudança afeta a organização como um todo ou apenas uma parte dela, se a mudança requer habilidades e conhecimentos especializados, se a

iniciativa necessita da perspectiva de pessoas de fora da organização para que seja desenvolvida e implementada de forma justa (Blythe e Marson, 1999).

Nas atividades de preparação, não foi mencionada nos projetos a utilização de uma metodologia de planejamento que auxilie os tomadores de decisão a encontrarem alternativas às situações-problema, ajudando a antecipar efeitos perversos e organizando o curso das ações em direção a uma mudança que se quer implementar (Coutinho, 2001). Contudo, houve menção de estudo de experiências similares, o que pode representar a adoção de uma forma alternativa de aprendizado. A análise dessas experiências como estudos de caso é um método também bastante competente para se apropriar de um conhecimento sobre o processo aproveitando-se da experiência acumulada por outras instituições. Permite uma visão prévia e preliminar dos possíveis obstáculos e soluções que se colocam para o projeto. Este foi um método mencionado pelas experiências “Por terra, pelo ar, pelos rios, a Previdência chega até você”; “Projeto Movimentação”; “Central de Atendimento ao Contribuinte”; “Central de Atendimento ‘Alô Trabalho’”; “Caixas Postais Comunitárias”; “Consulados Itinerantes” e “Central de Atendimento Empresarial”.

A busca pelo conhecimento de experiências similares realizado nas experiências analisadas é apontado por Blythe e Marson (1999), como um dos fatores que explica o sucesso de estratégias orientadas para o usuário-cidadão implementadas no setor público canadense.

Outro ponto que merece ser destacado é o apoio oferecido por ministros e secretários de Estado pela sua importância nos processos de mudança no atendimento. Pelo menos três experiências mencionaram poder contar direta e explicitamente com esse apoio para a preparação dos projetos: “Posto flutuante do Pará”, a “Central de Atendimento Empresarial e Atendimento de contribuintes por correio eletrônico”. Nos dois primeiros, houve o apoio declarado dos ministros da Previdência e Assistência Social e da Indústria e do Comércio, respectivamente, e no segundo houve o apoio do Secretário da Receita Federal.

A despeito da ênfase com a composição de equipes, apenas em algumas experiências observou-se uma maior preocupação com o treinamento dos servidores para a implantação dos projetos. A Central de Atendimento a Inativos e Pensionistas (CAIP) foi uma delas. Desde os primeiros passos de preparação da central foram realizados treinamentos e reciclagens dos servidores envolvidos na CAIP. Houve não somente motivação e esclarecimento da necessidade de treinamento, mas também uma capacitação efetiva da equipe de trabalho.





De acordo com os projetos, poucas experiências desenvolveram atividades de comunicação com os cidadãos. Somente a “Unidade Móvel de Atendimento ao Público”, a “Central de Atendimento Empresarial — Sistema Fácil” e os “Consulados Itinerantes” mencionaram a sua realização. No caso da “Unidade móvel de atendimento ao público”, as ações são amplamente divulgadas com antecedência, seja nas localidades demandantes de serviços, seja pessoalmente através de telefonemas, rádio, televisão e/ou jornais. No caso dos “Consulados Itinerantes”, o atendimento passou a ser feito, com periodicidade conhecida, próximo ao local de residência dos cidadãos brasileiros e, sempre que possível, aos sábados e domingos.

A comunicação com os servidores da instituição e os cidadãos é um fator crucial para construir apoio para a iniciativa. Nesse processo o objetivo que se quer alcançar com o projeto e a sua importância devem ser articulados. Da mesma forma, o progresso e os resultados alcançados devem ser comunicados ao longo do seu desenvolvimento (Blythe e Marson, 1999).

A “Central de Atendimento Empresarial — Sistema Fácil” é uma experiência que apresentou relato de atividades de preparação bastante completo com a finalidade de implantar uma unidade de apoio, registro e legalização de empresas.

O processo foi iniciado com uma visita coordenada pelo Coordenador-Geral dos Serviços de Registro do DNRC com representantes da Junta Comercial do Distrito Federal, da Delegacia da Receita Federal em Brasília e da Secretaria de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal e INSS, para conhecimento da Central de Cadastramento implantada em Fortaleza e instalada na Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC).

O projeto foi elaborado após a visita e apresentado, em reunião realizada em junho/96, aos representantes de classes empresariais (Federações da Indústria e do Comércio), do SEBRAE, da Secretaria de Indústria e do Comércio do Distrito Federal, do Conselho Regional de Contabilidade, dos principais órgãos que fazem o registro e a legalização de empresas: Delegacia da Receita Federal (DRF), Secretaria de Fazenda e Planejamento (SEFP) do DF e Superintendência das Administrações Regionais (SUCAR), que manifestaram todo o seu interesse e apoio para sua implantação.

Em julho de 1996, o projeto foi aprovado pelo Ministro da Indústria e do Comércio, que determinou a sua implantação na condição de projeto prioritário do MICT, proporcionando todo o apoio necessário à sua viabilização.

A implementação de um projeto pode ser composta por um conjunto de ações realizadas em seqüência e com responsáveis designados. Um plano que defina claramente o propósito da iniciativa, seus objetivos assim como o cronograma para o desenho, implementação e avaliação é fundamental para o sucesso

do projeto (Blythe e Marson, 1999). Existem casos em que a implementação é mal realizada ou inacabada, devido a uma estrutura complexa de relações internas e externas às organizações públicas (Coutinho, 2001). Uma implementação bem-sucedida requer ainda a disposição de recursos financeiros, materiais e humanos, sem os quais tornaria inviável alcançar os resultados esperados.

É possível observar no Quadro 4 que as seqüências das ações de implantação dos projetos variam muito de uma experiência para outra, além de a descrição dessas ações não ser realizada de forma sistemática nos projetos, o que dificulta a análise. Contudo, é importante destacar pelo menos seis ações significativas: 1) alocação de pessoal conforme as necessidades do programa como nas experiências “Modelo de atendimento” e “Unidade Móvel do INSS”; 2) contato com os parceiros, a exemplo do projeto “Por Terra, pelo ar, pelos rios, a Previdência chega até você”; 3) teste da experiência por meio de planos pilotos como no caso da “Agência Itinerante” realizada primeiramente em Teresina, Piauí; 4) desenvolvimento de programas de computador; 5) adaptação de instalações e aquisição de equipamentos, como é o caso da “Central de Atendimento ao Público” da Superintendência Estadual do IBAMA na Paraíba; 6) definição de áreas responsáveis e procedimentos de operação, como no caso do “Recebimento de solicitações de 2ª via de documentos”.

Assim como as ações de implantação dos projetos, os recursos utilizados pelas experiências também variam bastante. Encontram-se desde experiências que utilizaram montantes relativamente expressivos de recursos financeiros, como o “Projeto Movimentação”, a “Receita Federal na *Internet*” e a “Central de Atendimento ‘Alô Trabalho’” até experiências que gastaram comparativamente pouco como no caso da “Central de Orientação ao Cliente — Cliente Consulta”. Essa variação nos custos dos projetos não está associada com o modelo de atendimento adotado, mas sobretudo com a abrangência das experiências, que atinge maior ou menor número de cidadãos, e com o grau de sofisticação tecnológica adotado pelo empreendimento inovador. O importante é observar que os custos desses projetos foram menores do que o modo antigo de atendimento ao público. O maior exemplo disso são as unidades itinerantes que além de satisfazerem as demandas dos cidadãos, geram uma economia de recursos bastante significativa. Na unidade móvel do INSS de Pelotas, por exemplo, são gastos mensalmente R\$ 50,00 reais de combustível e R\$ 301,68 de diárias, enquanto anteriormente ao projeto gastava-se R\$ 2.146,00 com pagamento de *kit*-segurados e à ECT e mais R\$ 1.846,00 com diárias e transporte com segurados de Canguçu para Pelotas.

Os recursos materiais utilizados nas experiências são, em geral, equipamentos de informática e escritório. No caso de unidades itinerantes, tornam-se imprescindíveis os meios de transporte, tais como as embarcações e automóveis. Por sua vez, o número de servidores também varia muito de um projeto para o outro. As centrais de atendimento único pela sua natureza tendem a mobilizar mais funcionários do que os demais projetos. Uma central de atendimento como a Central de Atendimento ao Contribuinte (CAC) pode chegar a agregar mais de 70 funcionários. Enquanto isso, as unidades itinerantes utilizam recursos humanos razoavelmente mais modestos. Uma unidade móvel, como por exemplo a do INSS, trabalha com cinco pessoas no carro: um motorista, dois médicos e dois agentes administrativos. Na caminhonete são levados somente dois computadores, uma impressora, dois *modems* e duas linhas telefônicas.





Categorias Especiais	Bônus ou Juros em Dinheiro	Benefícios Sociais e Especiais
Categorias Especiais Categorias Especiais Categorias Especiais	Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro	Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro
Categorias Especiais	Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro	Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro
Descrição de categorias de 3, 4 e 5 categorias	Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro	Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro Benefícios sociais e especiais em dinheiro
Benefícios Sociais Especiais	Benefícios sociais e especiais em dinheiro	Benefícios sociais e especiais em dinheiro
Benefícios Sociais Especiais	Benefícios sociais e especiais em dinheiro	Benefícios sociais e especiais em dinheiro
Benefícios Sociais Especiais	Benefícios sociais e especiais em dinheiro	Benefícios sociais e especiais em dinheiro
Benefícios Sociais Especiais	Benefícios sociais e especiais em dinheiro	Benefícios sociais e especiais em dinheiro

1. O valor ( - ) que aparece nos abstratos do dnisso abstrato de 30 dias em dinheiro uso total  
 2. Benefícios sociais e especiais em dinheiro de 30 dias em dinheiro uso total  
 3. Benefícios sociais e especiais em dinheiro de 30 dias em dinheiro uso total  
 4. Benefícios sociais e especiais em dinheiro de 30 dias em dinheiro uso total

## Obstáculos e soluções encontradas

As experiências voltadas para o usuário-cidadão aqui analisadas encontraram um conjunto de obstáculos à sua plena realização, bem como diversas soluções criativas para a superação desses obstáculos. Tudo isso constitui um valioso material de análise, que pode oferecer aprendizados úteis para futuros empreendimentos de melhoria nos serviços prestados ao cidadão.

Resistência à mudança foi o principal obstáculo, apontado em oito projetos.<sup>11</sup> Coerentemente, ações voltadas para a melhoria da comunicação interna sobre a experiência e de conscientização foram as principais soluções mencionadas.

O “Cliente Consulta” foi uma das experiências que enfrentou resistências. Inicialmente, a dificuldade para a sensibilização dos funcionários da instituição no que concerne ao objetivo e amplitude da proposta da Central de Orientação foi o grande obstáculo para a efetiva utilização do serviço. Para enfrentar este problema, foram utilizados instrumentos internos, tais como: jornal periódico da instituição, *folders* explicativos e *mouse-pads* para cada funcionário ter em mãos o número da linha 0800 para informar ao cliente. Além disso, os servidores envolvidos participaram dos Fóruns de Discussão das Estratégias Empresariais, em que as informações e discussões foram detalhadamente registradas em ata e disponibilizadas para todos os funcionários da organização através da *Intranet* (rede corporativa), e passaram a freqüentar palestras de disseminação/sensibilização sobre o serviço e os resultados esperados/alcançados nos treinamentos ministrados nas dependências do Centro de Treinamento da empresa.

Ausência de conhecimento/*expertise* da equipe responsável pela implementação do projeto e a dificuldade de obtenção de informações para o treinamento da equipe — dado o caráter inovador da iniciativa — foram outros obstáculos recorrentes mencionados nas experiências analisadas. Para responder a esses obstáculos, foram mencionadas ações de remanejamento de pessoal qualificado e formas alternativas de capacitação, tais como autotreinamento e grupos de estudos.

A experiência “Disseminação democrática de previsões de tempo através da *Internet*” encontrou obstáculos inerentes ao uso de uma nova tecnologia: falta de literatura disponível, inexistência de mão-de-obra especializada, desconhecimento da utilidade da tecnologia, entre outros. Este projeto apresentou também dificuldades na obtenção de recursos financeiros sobretudo para a capacitação de pessoal. A falta de verba pública levou os funcionários, por exemplo, a adquirirem literatura especializada com recursos próprios. Foi feito um autotreinamento e ajuda mútua entre os técnicos envolvidos para tentar superar o problema.

Dificuldades no próprio processo de trabalho, que envolveram: demora na implantação de rotinas do novo modelo, problemas na implantação do novo procedimento sem interromper a prestação do serviço nos moldes antigos e dificuldade no processamento das novas rotinas, foi outro grupo de obstáculos que se destacaram.

Como dificuldade no processamento da nova rotina, pode ser citado o exemplo da experiência “Atendimento de contribuinte por correio eletrônico” da Secretaria da Receita Federal. A Coordenação de Atendimento ao Contribuinte (CODAT) possui um número muito reduzido de servidores para atendimento destas correspondências, e quando ocorre um acréscimo considerável do movimento, necessitam, contar com a cooperação de outras unidades na tarefa de responder em tempo hábil. O movimento de correspondências obedece a um padrão sazonal. Geralmente, aumenta na época de execução do Programa do Imposto de Renda (janeiro a abril) quando há um acréscimo no número de correspondências recebidas. Outro fator condicionante é a oferta de um novo produto ou o prazo de entrega de vários tipos de declaração. Para transpor este obstáculo foram feitas convocações de pessoal das unidades descentralizadas para trabalho temporário em Brasília.

Outro obstáculo quantitativo é a distribuição das correspondências por assunto. Contava-se com um sistema de roteamento automático por assuntos, conforme lista de assuntos constantes do formulário de *e-mail* da página da Receita. Hoje, há 87 assuntos diferentes para classificação das consultas. Sempre são avaliados os assuntos mais demandados de forma a obter meios de resposta junto às coordenações técnicas e as unidades descentralizadas.

Problemas com equipamentos também foram mencionados em cinco iniciativas, englobando não apenas a qualidade, mas sobretudo as dificuldades relacionadas com a integração em virtude da existência de diferentes configurações, capacidades e especificações.

Uma experiência que encontrou obstáculos bastante específicos à área tecnológica é o “Sistema de Cálculo de Acréscimos Legais (SICALC)”. Os maiores obstáculos enfrentados foram a diversificação de configuração de equipamentos apresentada pela SRF, as diferenças de especificação e capacidade dos microcomputadores e impressoras, e a abrangência nacional que o sistema atinge, quantidade de usuários e distância geográfica. O sistema tinha que atender desde o *Windows 3.1* até o *Windows 95*, poder ser utilizado em um microcomputador do tipo 386 com oito *megabytes* de memória até o mais atual; imprimir em modo texto e gráfico e utilizar as mais atuais ferramentas de desenvolvimento.

É importante salientar que, embora os avanços na tecnologia da informação tenham facilitado bastante a criação e operação dos modelos de atendimento,

quando esses modelos envolvem a coordenação de diferentes organizações prestadoras de serviços, a incompatibilidade de tecnologias pode aparecer como um problema sério para sua implantação efetiva. Outros problemas podem ocorrer com a falta de conhecimento ou consenso de qual seja a melhor tecnologia a ser empregada. É fundamental para o SICALC e para outros empreendimentos, tais como o Sistema Fácil, que envolvem muitas organizações, o uso adequado e padronizado da tecnologia.

De fato, a falta de integração dos sistemas entre as organizações e departamentos impede o bom funcionamento, principalmente, das centrais de informação. Adicionalmente, a literatura aponta outro desafio para a implantação de modelos *guichê* único relacionados à tecnologia, qual seja, a segurança das informações e banco de dados disponíveis em redes de computadores. Nesse sentido, se por um lado o estabelecimento de serviços públicos *on line* é um salto fantástico de qualidade, por outro, é imprescindível garantir aos cidadãos, e ao próprio governo, a proteção das informações.

Finalmente, cabe ressaltar que parcerias aparecem em algumas experiências para a superação dos obstáculos. Em duas experiências de atendimento itinerante do INSS, as parcerias viabilizaram fornecimento de refeições aos servidores (SESI), área física para o atendimento e pessoal (Sindicato dos Trabalhadores) e divulgação (rádio local). No projeto de emissão de Certidão Negativa de Débitos e a “Agência Itinerante”, a parceria foi extremamente útil para suprir as necessidades e os problemas enfrentados.

No caso da experiência Certidão Negativa de Débitos, a parceria com o SERPRO foi fundamental para superar o obstáculo do curto período de tempo (dois meses) previsto para a implantação do projeto. Os obstáculos para as “Agências Itinerantes” relacionados à falta de estrutura física adequada ao atendimento, custos envolvidos para a sua alocação e dos demais recursos materiais envolvidos foram equacionados com o seu compartilhamento com prefeituras, entidades do governo federal, estadual e municipal e entidades privadas.

Um obstáculo específico é mencionado na literatura quando a prestação de serviços envolve parcerias de instituições diversas dos setores privado e público e de jurisdições diferentes para a prestação de um serviço integrado, como é o caso da “Central de Atendimento Empresarial — Sistema Fácil”. Está relacionado à tensão entre as competências departamentais (*turf tension*), isto é, a um problema decorrente das relações administrativas interinstitucionais. A proteção dessas competências freqüentemente impedem o crescimento e desenvolvimento de serviços de atendimento único ou específico. Uma das saídas para o desafio de reunir várias instituições na prestação de serviço, é constituir uma organização

com a propriedade direta sobre a distribuição do maior número possível de serviços em uma determinada área ou setor. Isso diminui e desencoraja impedimentos impostos por outros departamentos, criando, assim, incentivos à cooperação (Bent *et al*, 1999). No caso do projeto em análise, a tensão interinstitucional foi identificada como o obstáculo Dificuldade de integração entre os órgãos envolvidos e a forma de solução adotada foi a realização de negociação complexa e exaustiva entre os órgãos.

De acordo com Bent *et al* (1999), as parcerias entre departamentos, principalmente as parcerias intergovernamentais, podem ainda causar algum problema para a implementação de modelos *single-window*, relacionados a *accountability*, à visibilidade e às políticas de recursos humanos.

Uma forma de equacionar o problema de responsabilização é cada uma das instituições envolvidas ter gerentes no local responsáveis hierarquicamente pelo próprio pessoal e os serviços fornecidos na sua área específica. Outra opção é designar um gerente-geral que responde pelas operações rotineiras a um comitê administrativo composto por representantes dos parceiros. Essa rede de controle é fundamental para garantir a responsabilização administrativa.

Ainda sob esse aspecto, outro cuidado que deve ser tomado é com o reconhecimento do papel desempenhado por cada parceiro. Isso significa que, para garantir a visibilidade do programa — a socialização das suas virtudes e defeitos — é preciso identificar e reconhecer a participação dos parceiros, evitando, assim, eventuais descontentamentos e rompimentos. Finalmente, a não-coordenação entre as políticas internas das organizações parceiras pode ser uma fonte de tensões: os funcionários das diversas instituições que trabalham juntos podem ter descrições de cargo, escalas de pagamento, planos de benefícios e de capacitação diferentes. De outro lado, alterações nas políticas internas de cada instituição parceira podem ter impactos sobre as demais.

**Quadro 5: Obstáculos e soluções encontradas por experiências\***

Experiências	Obstáculos	Soluções encontradas
<p>Experiência de implementação de programas de intervenção comunitária em áreas rurais</p>	<p>Dificuldade de acesso às comunidades rurais devido à falta de infraestrutura de transporte e comunicação.</p> <p>Falta de recursos humanos e materiais para a implementação dos programas.</p> <p>Dificuldade de envolver a comunidade local na implementação dos programas.</p>	<p>Utilização de meios de transporte alternativos, como bicicletas e animais de carga.</p> <p>Recrutamento e capacitação de agentes comunitários locais.</p> <p>Realização de reuniões comunitárias para discutir e planejar a implementação dos programas.</p>
<p>Experiência de implementação de programas de intervenção comunitária em áreas urbanas</p>	<p>Dificuldade de acesso às comunidades urbanas devido à alta densidade populacional e à falta de infraestrutura de transporte e comunicação.</p> <p>Falta de recursos humanos e materiais para a implementação dos programas.</p> <p>Dificuldade de envolver a comunidade local na implementação dos programas.</p> <p>Dificuldade de identificar líderes comunitários para a implementação dos programas.</p>	<p>Utilização de meios de transporte alternativos, como bicicletas e animais de carga.</p> <p>Recrutamento e capacitação de agentes comunitários locais.</p> <p>Realização de reuniões comunitárias para discutir e planejar a implementação dos programas.</p> <p>Identificação de líderes comunitários para a implementação dos programas.</p>
<p>Experiência de implementação de programas de intervenção comunitária em áreas rurais</p>	<p>Dificuldade de acesso às comunidades rurais devido à falta de infraestrutura de transporte e comunicação.</p>	<p>Utilização de meios de transporte alternativos, como bicicletas e animais de carga.</p>
<p>Experiência de implementação de programas de intervenção comunitária em áreas urbanas</p>	<p>Dificuldade de acesso às comunidades urbanas devido à alta densidade populacional e à falta de infraestrutura de transporte e comunicação.</p> <p>Falta de recursos humanos e materiais para a implementação dos programas.</p> <p>Dificuldade de envolver a comunidade local na implementação dos programas.</p>	<p>Utilização de meios de transporte alternativos, como bicicletas e animais de carga.</p> <p>Recrutamento e capacitação de agentes comunitários locais.</p> <p>Realização de reuniões comunitárias para discutir e planejar a implementação dos programas.</p>
<p>Experiência de implementação de programas de intervenção comunitária em áreas rurais</p>	<p>Dificuldade de acesso às comunidades rurais devido à falta de infraestrutura de transporte e comunicação.</p>	<p>Utilização de meios de transporte alternativos, como bicicletas e animais de carga.</p>
<p>Experiência de implementação de programas de intervenção comunitária em áreas urbanas</p>	<p>Dificuldade de acesso às comunidades urbanas devido à alta densidade populacional e à falta de infraestrutura de transporte e comunicação.</p> <p>Falta de recursos humanos e materiais para a implementação dos programas.</p> <p>Dificuldade de envolver a comunidade local na implementação dos programas.</p>	<p>Utilização de meios de transporte alternativos, como bicicletas e animais de carga.</p> <p>Recrutamento e capacitação de agentes comunitários locais.</p> <p>Realização de reuniões comunitárias para discutir e planejar a implementação dos programas.</p>
<p>Experiência de implementação de programas de intervenção comunitária em áreas rurais</p>	<p>Dificuldade de acesso às comunidades rurais devido à falta de infraestrutura de transporte e comunicação.</p>	<p>Utilização de meios de transporte alternativos, como bicicletas e animais de carga.</p>
<p>Experiência de implementação de programas de intervenção comunitária em áreas urbanas</p>	<p>Dificuldade de acesso às comunidades urbanas devido à alta densidade populacional e à falta de infraestrutura de transporte e comunicação.</p> <p>Falta de recursos humanos e materiais para a implementação dos programas.</p> <p>Dificuldade de envolver a comunidade local na implementação dos programas.</p>	<p>Utilização de meios de transporte alternativos, como bicicletas e animais de carga.</p> <p>Recrutamento e capacitação de agentes comunitários locais.</p> <p>Realização de reuniões comunitárias para discutir e planejar a implementação dos programas.</p>

Atividade ou projeto	Descrição da intervenção ou atividade	Objetivo da intervenção
Manutenção de computadores	Manutenção de computadores, atualização de software, instalação de programas, backup de dados, limpeza de vírus, formatação de discos, troca de peças, etc.	Garantir o funcionamento adequado dos computadores e a segurança dos dados.
Atividade de pesquisa	Realização de pesquisas científicas, coleta de dados, análise de resultados, publicação de artigos, etc.	Avançar o conhecimento científico e gerar novas descobertas.
Atividade de ensino	Ministério de aulas, elaboração de materiais didáticos, avaliação de alunos, etc.	Ensinar e formar profissionais qualificados.
Atividade de extensão	Realização de cursos, workshops, palestras, etc.	Divulgar o conhecimento científico e promover o desenvolvimento social.
Atividade de administração	Planejamento, organização, execução, avaliação de atividades, gestão de recursos, etc.	Garantir a eficiência e a eficácia das atividades.
Atividade de comunicação	Elaboração de textos, produção de vídeos, divulgação de informações, etc.	Divulgar o conhecimento científico e promover a interação social.
Atividade de saúde	Realização de exames, atendimento de pacientes, etc.	Garantir a qualidade do atendimento e a saúde dos pacientes.
Atividade de cultura	Realização de eventos culturais, produção de obras de arte, etc.	Preservar e promover a cultura e a arte.
Atividade de esporte	Realização de jogos, competições, etc.	Promover a saúde física e mental dos participantes.
Atividade de lazer	Realização de passeios, viagens, etc.	Divulgar o conhecimento científico e promover o desenvolvimento social.
Atividade de voluntariado	Realização de trabalhos voluntários, etc.	Promover o desenvolvimento social e a cidadania.
Atividade de pesquisa em saúde	Realização de pesquisas científicas em saúde, coleta de dados, análise de resultados, publicação de artigos, etc.	Avançar o conhecimento científico em saúde e gerar novas descobertas.
Atividade de ensino em saúde	Ministério de aulas, elaboração de materiais didáticos, avaliação de alunos, etc.	Ensinar e formar profissionais qualificados em saúde.
Atividade de extensão em saúde	Realização de cursos, workshops, palestras, etc.	Divulgar o conhecimento científico em saúde e promover o desenvolvimento social.
Atividade de administração em saúde	Planejamento, organização, execução, avaliação de atividades, gestão de recursos, etc.	Garantir a eficiência e a eficácia das atividades em saúde.
Atividade de comunicação em saúde	Elaboração de textos, produção de vídeos, divulgação de informações, etc.	Divulgar o conhecimento científico em saúde e promover a interação social.
Atividade de saúde em saúde	Realização de exames, atendimento de pacientes, etc.	Garantir a qualidade do atendimento e a saúde dos pacientes.
Atividade de cultura em saúde	Realização de eventos culturais, produção de obras de arte, etc.	Preservar e promover a cultura e a arte em saúde.
Atividade de esporte em saúde	Realização de jogos, competições, etc.	Promover a saúde física e mental dos participantes.
Atividade de lazer em saúde	Realização de passeios, viagens, etc.	Divulgar o conhecimento científico em saúde e promover o desenvolvimento social.
Atividade de voluntariado em saúde	Realização de trabalhos voluntários, etc.	Promover o desenvolvimento social e a cidadania em saúde.



no tempo de atendimento, ampliação da capacidade de atendimento e economia no processo de captação e armazenamento das informações. Além disso, algumas experiências propiciaram uma maior comodidade no atendimento, principalmente nos serviços prestados pela *Internet*.

A emissão de Certidão Negativa de Débitos (CND) via *Internet*, realizada pela Receita Federal, é um exemplo de projeto de mudança e melhoria no atendimento ao cidadão com o uso da tecnologia. Essa experiência alcançou os seguintes resultados: desburocratizou os procedimentos de solicitação da CND; racionalizou a rotina diária de trabalho nas unidades da SRF; permitiu ao contribuinte conhecer sua situação fiscal; diminuiu a quantidade de contribuintes atendidos nas unidades da SRF, com maior rapidez na obtenção da CND; apresentou ganho financeiro e de tempo dos 178.000 contribuintes em 1998, evitando que estes se deslocassem até as unidades da SRF para requererem e obterem a CND; e destacou os serviços prestados pela instituição pública perante a sociedade, aumentando sua credibilidade.

Em 1997 foram emitidas 650.000 CNDs (sem uso da *Internet*) e em 1998 foram emitidas 1.100.000, das quais 16% pela *Internet*. Foram obtidos relatos de aumento de procura de contribuintes à SRF, após ter sido disponibilizado acesso pela *Internet* para emissão de CND, uma vez que muitos contribuintes buscaram regularizar sua situação fiscal. As funcionalidades que permitem a visão integrada do contribuinte na identificação da sua situação fiscal e para emissão de CND, agilizaram os trabalhos realizados nas Centrais de Atendimento, permitindo a liberação de funcionários para outras atividades.

Considerando que o tempo médio para emissão de uma CND era de uma hora, uma vez que os levantamentos eram feitos em cada sistema, economizou-se o equivalente a 84 funcionários por ano dedicados integralmente a essa atividade. Até julho de 1999, 155.000 contribuintes haviam obtido a CND pela *Internet*, número muito próximo do ocorrido durante todo o ano de 1998.

A experiência “Central de Orientação ao Cliente — Cliente Consulta” apresentou os seguintes resultados. Houve uma diminuição do fluxo de pessoas nas agências procurando por informações sobre os produtos e serviços, liberando os gerentes para a efetivação do negócio e atendimento aos usuários que se enquadram dentro do mercado alvo do Banco do Nordeste. Após consulta ao serviço Cliente Consulta, o agente produtivo, ao dirigir-se às agências, já é conhecedor das linhas de crédito nas quais poderá ser enquadrado quanto da efetivação do negócio, bem como de todos os procedimentos básicos para a obtenção de financiamentos (cadastro, elaboração de projeto, garantias exigidas, limites de endividamento/financiamento, encargos, prazos, atividade vocacional do município e demais condições).

A quantidade de ligações em busca de informações vem crescendo desde a inauguração do serviço. São atendidas em média 5.000 ligações ao mês, tendo sido registradas 58.254 até 31/07/98. O serviço é procurado quase na sua totalidade por clientes potenciais e há demandas registradas por ramo de negócio (crédito, capacitação, captação e serviços), por setor de atividade (primário, secundário e terciário), dentre outros itens, podendo subsidiar as áreas de interfaces internas.

Em algumas experiências foram também apresentados resultados voltados para a própria instituição tais como o desenvolvimento/valorização dos servidores, melhoria no ambiente de trabalho e melhoria da imagem institucional. Esse fator tem relevância na medida em que aponta que a adoção de iniciativas com foco no usuário-cidadão pode representar uma estratégia em que tanto a instituição quanto o usuário ganham, representando um incentivo importante para a sua implantação.

Um exemplo dessa situação é relatada na experiência “Posto Flutuante do INSS no Pará”. Como era esperado no projeto, houve uma melhoria no atendimento e diminuição dos *kits*-segurado vindos dos municípios atendidos pelo posto flutuante, reduzindo as despesas com a ECT, assim como nas diárias para deslocamento de segurados para exame médico nos postos em cerca de 60%. Porém, a grande importância do projeto não pode ser medida somente pela apresentação de números, mas também pela satisfação das comunidades assistidas como afirmou um dirigente sindical: “O dia da chegada do barco na cidade é motivo de festa para a população”.

Com a implantação deste projeto o INSS está tendo condições de atender sua clientela *in loco*, com um custo relativamente baixo, comparativamente com aqueles da instalação de novos postos, inviabilizados, principalmente pela falta de recursos humanos, função gratificada e recursos financeiros, entre outros. Para dar uma idéia do alcance social do projeto, somente no primeiro semestre de 1998 foram atendidos pelo posto flutuante, em 22 municípios, 19.545 pessoas, e destas, 2.954 tiveram seus processos habilitados para concessão do benefício previdenciário.

A idéia teve a aprovação, não só dos dirigentes do INSS como também das comunidades. A imagem institucional, tão desgastada pelos meios de comunicação e desacreditada pela maioria da sociedade, foi significativamente recuperada. Por quase 60 dias — duração média das viagens — servidores do INSS deixam suas casas e partem rumo ao interior paraense na tentativa de levarem às comunidades locais um pouco do que cada um deles tem para oferecer. Os resultados disso podem ser observados nos depoimentos a seguir:

“O trabalho é, ao mesmo tempo, gratificante e angustiante. Gratificante porque estamos levando a uma população um direito que [ ] ignorava ter, e angustiante porque nos deparamos com um nível de

pobreza que desconhecíamos. É degradante e humilhante o que a vida impõe àquelas pessoas” (Assistente Social — depoimento mencionado no projeto).

“Não teria nunca condição de levar meu filho até Belém, ele não anda, não tem cadeira de rodas. Obrigado, doutor, por fazer esta caridade.” (Mãe de segurado deficiente — depoimento mencionado no projeto).

A “Central de Atendimento ao Contribuinte (CAC)” também obteve bons resultados. O maior ganho contabilizado, consequência direta da mudança qualitativa preconizada pelo novo modelo de atendimento, diz respeito à relação fisco-contribuinte. Foi promovida uma valorização do atendente, bem como foi ampliado o reconhecimento de que o contribuinte é o beneficiário direto desta mudança, que passou a contar com uma Receita Federal integrada e confiável.

O seminário de avaliação denominado “CAC — Dois Anos Depois — A Receita Encontra o seu Cliente”, realizado em setembro de 1995, confirmou que as CACs implantadas de acordo com o modelo proposto têm trazido resultados acima do esperado, elevando o nível de exigência dos contribuintes das localidades onde estão situadas.

Na época de realização do seminário, existiam nas delegacias da Receita Federal 47 centrais de atendimento em funcionamento pleno, 18 em funcionamento parcial e dez em estudos, faltando apenas sete para que fosse atingida a totalidade das delegacias.<sup>12</sup> Há também centrais de atendimento funcionando plenamente em três inspetorias e duas agências, embora neste primeiro momento a meta seja sua implantação apenas nas delegacias. A avaliação das unidades que já implantaram a CAC constatou os seguintes resultados positivos:

- Maior satisfação de contribuintes e atendentes;
- Valorização da atividade de atendimento;
- Ampliação da capacidade de atendimento;
- Descongestionamento dos outros setores das unidades, que agora podem se dedicar exclusivamente às suas atividades-fim;
- Recuperação da credibilidade e confiança do cidadão na Receita Federal.

O projeto CAC também apresentou resultados inesperados. Envolvendo a participação de pessoas ligadas diretamente ao atendimento, o projeto resultou do amadurecimento de experiências que, embora isoladas, tinham sido bem-sucedidas. Assim, os resultados alcançados já relatados, apesar de superarem as expectativas, já eram previstos e faziam parte dos próprios objetivos do projeto. Entretanto, outro resultado surgiu no bojo do projeto CAC que, embora não previsto inicialmente, é de extrema importância para a Receita Federal: o despertar para a busca da qualidade.

A situação anterior era tão desfavorável que os funcionários, desestimulados, eram levados ao marasmo ou a soluções que apenas buscavam uma adaptação ao caos reinante. A análise profunda do problema, juntamente com a sinalização clara da intenção de solucioná-lo, como que injetaram energia nas pessoas, que passaram a exigir mais de si mesmas e da organização, para que também pudessem oferecer o melhor ao usuário. Assim, determinados aspectos que antes sequer eram considerados, como o oferecimento ao público de assentos para espera, sanitários, bebedouros e rampas de acesso aos deficientes físicos, passaram a ser vistos como necessidades. Este salto qualitativo dado pelo atendimento contagiou outros segmentos das repartições, criando assim uma nova mentalidade voltada para o desenvolvimento e a qualidade no atendimento ao usuário-cidadão.

Com relação aos instrumentos utilizados para avaliação dos resultados, cabe mencionar que apenas cinco casos não mencionam o uso de instrumentos de avaliação, as demais possuem formas mais ou menos sistemáticas.

Verifica-se o predomínio de análises quantitativas na avaliação das experiências, com a utilização de estatísticas de atendimento, algumas diárias e mensais outras anuais. Contudo, algumas experiências realizaram pesquisas por meio de formulários de avaliação, de onde puderam levantar seus dados. A CAC é um exemplo disso.

É importante destacar três experiências: “Central de Atendimento ‘Alô Trabalho’”, “Central de Atendimento Empresarial” e “Central de Atendimento ao Público”. Todas elas mostraram uma grande variedade de instrumentos de avaliação utilizados em conjunto, que vão desde reuniões periódicas até o uso de estatísticas. Ao utilizar vários instrumentos em conjunto, estas experiências podem superar as limitações de cada abordagem individual e, ao mesmo tempo, obter uma visão abrangente dos serviços prestados sob a perspectiva dos cidadãos. Outros projetos como o “Movimentação” e o dos “Consulados Itinerantes” não mencionaram qualquer medida avaliativa. No “Posto Flutuante do Pará”, depoimentos esparsos e pouco estruturados parecem ter sido os únicos retornos que essa experiência recolheu.

~~A avaliação do desempenho ao longo do tempo e a obtenção de~~ *feedback* do usuário-cidadão representam dois aspectos fundamentais para que se desenvolva um processo de melhoria contínua voltado para os interesses do cidadão. A comunicação de resultados obtidos pelas iniciativas no curto prazo para os servidores e cidadãos também é importante para ajudar os projetos a avançar nas fases mais difíceis de implementação. (Blythe e Marson, 1999).





Central de Atendimento	Benefícios percebidos pelo usuário	Impactos no nível de
Central de Atendimento FÁCIL – Sistema Fácil	<p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p> <p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p> <p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p>	<p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p> <p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p> <p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p>
Central de Atendimento ao Cidadão	<p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p> <p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p> <p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p>	<p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p> <p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p> <p>Atendimento personalizado com foco em resolver as necessidades dos cidadãos e facilitar o acesso aos serviços públicos.</p>

\* O nível de satisfação dos usuários foi avaliado por meio de uma pesquisa realizada em 2014, com o objetivo de avaliar a percepção dos cidadãos em relação ao atendimento recebido. Os dados foram coletados por meio de uma pesquisa realizada em 2014, com o objetivo de avaliar a percepção dos cidadãos em relação ao atendimento recebido. Os dados foram coletados por meio de uma pesquisa realizada em 2014, com o objetivo de avaliar a percepção dos cidadãos em relação ao atendimento recebido.

## Considerações finais

As iniciativas voltadas para o usuário-cidadão analisadas neste capítulo são exemplos de uma ampla gama de ações que as organizações públicas podem adotar para melhorar a prestação dos serviços. Embora constituam uma amostra reduzida das alternativas possíveis, cada caso, entretanto, apresenta alternativas de ação para dirigentes e gerentes públicos interessados em implantar uma estratégia de orientação para o usuário-cidadão em suas organizações, oferecendo algumas lições sobre por que e como as iniciativas foram bem-sucedidas e os possíveis obstáculos a serem enfrentados.

As iniciativas analisadas constituem exemplos da utilização do modelo guichê único viabilizando a prestação de serviços públicos e informações em um local único — físico ou virtual — no qual se proporciona o atendimento conclusivo, eficiente e conveniente ao usuário-cidadão. As iniciativas premiadas analisadas concentram-se nas categorias *one stop shop* e *gateways*, nos quais a unidade guichê único é parte integrante do órgão competente pela prestação do serviço (*owner delivered*). Apenas uma das experiências, a “Central de Atendimento Empresarial — Sistema Fácil”, pode ser classificada como *seamless service*, promovendo a integração de serviços de diversas instituições para registro e regularização de empresas. Tal fato mostra que a prestação de serviços integrados em parceria do tipo *seamless service* representa uma possibilidade a ser mais explorada pelo setor público brasileiro e que representa uma melhora significativa

no atendimento prestado ao cidadão. É preciso ter claro, entretanto, que esse tipo de iniciativa envolve desafios em termos de conflitos de competência, responsabilização e necessidade de compatibilização de políticas internas entre as instituições participantes do processo.

Conforme mencionado no início deste ensaio, alguns fatores específicos foram escolhidos para a descrição e análise das experiências selecionadas: público alvo das iniciativas, atividades de preparação, implementação e recursos utilizados, parcerias, obstáculos e soluções, e resultados alcançados. A seguir, serão identificadas as principais lições obtidas com o estudo concreto das experiências e ressaltados os aspectos inovadores desenvolvidos pelas experiências relativos a esses vários fatores.

O público alvo da maioria das iniciativas estudadas, em especial as de atendimento itinerante, é representado por populações carentes, de pequenas cidades e/ou com maior dificuldade de transporte. Envolve beneficiários da previdência social, cidadãos brasileiros no exterior, população de baixa renda sem acesso aos mecanismos tradicionais de crédito, população da periferia, trabalhadores etc. Desta forma, pode-se dizer que as experiências analisadas estão, pelo menos em parte, voltadas para dar garantia de acesso aos serviços públicos àqueles que se encontram excluídos por estarem distantes dos centros prestadores. Paradoxalmente, essas experiências adotaram uma estratégia de diferenciação da clientela com vistas a alcançar a igualdade na prestação de serviços. A diferenciação envolveu o reconhecimento de que nem todos os cidadãos encontram-se em condições iguais para obter o serviço público e por essa razão, esse serviço deve ser disponibilizado de formas diferentes.

Nos aspectos relacionados à gestão da experiência, confirmando a visão de que incorporação da perspectiva do usuário-cidadão implica uma mudança na forma tradicional de gestão dos serviços públicos, verifica-se que a maioria das iniciativas estudadas apresenta parcerias para a sua realização. As parcerias referem-se sobretudo à viabilização de condições — recursos materiais, humanos, equipamentos e instalações físicas — para a prestação do serviço.

Adicionalmente, o tipo de instituição envolvido na parceria está relacionado com a natureza da experiência implementada. Projetos de atendimento itinerante geralmente precisam de apoio de governos e comunidades locais. Projetos que envolvem novas tecnologias como a *Internet*, banco de dados ou sistemas de computação precisam estabelecer também alguma parceria com órgãos técnicos como DATAPREV e SERPRO.

Nas atividades de preparação e implementação das experiências, foram mencionadas — além das atividades tradicionais relacionadas à montagem de

equipe, capacitação, apoio do dirigente — novas atividades como estudo de experiências similares e implantação de projetos piloto, indicando que essas experiências têm um componente inovador também neste aspecto.

Por outro lado, o planejamento não foi indicado dentre as atividades de gestão realizadas pelos projetos, apesar desta ser uma atividade extremamente importante para clarificar os objetivos da iniciativa, estabelecer o cronograma para a realização das ações, definir os responsáveis e antecipar-se a problemas que possam surgir em fases subseqüentes.<sup>13</sup>

No que se refere aos recursos utilizados, as necessidades variam de acordo com o tipo de experiência. Na maioria dos casos, trata-se de equipamentos de informática e escritório, embora nas experiências de atendimento itinerante sejam imprescindíveis os meios de transporte. Em alguns casos os recursos para a viabilização do projeto são obtidos por meio de parceria.

As experiências mencionaram o alcance de resultados relacionados à melhoria da qualidade do atendimento, aumento quantitativo na prestação do serviço, maior eficiência e comodidade ao usuário-cidadão. Um aspecto que talvez deva ser objeto de maior atenção são os instrumentos pelos quais está sendo verificado o alcance de resultados: a maioria das experiências apresentou indicadores quantitativos. Existem, contudo, alguns projetos nos quais os resultados são identificados a partir da utilização de um conjunto de instrumentos, que permite a superação das deficiências de cada instrumento individualmente, obtendo uma visão mais abrangente sobre os serviços prestados.

Um elemento fundamental a ressaltar é o fato de que entre os resultados alcançados foram mencionados alguns que dizem respeito à melhoria da própria instituição que implementou o projeto, tais como motivação dos servidores, melhoria do clima organizacional, melhoria da imagem da instituição perante a sociedade etc. Esse aspecto é importante, pois mostra que as instituições públicas — e não apenas os usuários-cidadãos — também se beneficiam da implantação de iniciativas com foco no usuário-cidadão. Esse jogo de soma positiva pode ser um grande incentivo para que outras mudanças nessa direção se desenvolvam.

O fato de que o foco no usuário-cidadão pode trazer melhorias tanto para o cidadão quanto para a organização — e portanto para aqueles que nela trabalham — pode contribuir para equacionar a resistência à mudança que foi o principal obstáculo mencionado pelas experiências analisadas e traz perspectivas animadoras para a continuidade do processo de desenvolvimento de iniciativas voltadas para o cidadão.

## Anexo

Centrais de atendimento “multisserviço”)	Postos itinerantes	Tecnologias de informação aplicadas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Central de Atendimento ao Contribuinte</i> <b>Objetivo:</b> Atendimento integrado eficiente e conclusivo aos contribuintes. <b>Ação:</b> Criação das CACs. Secretaria da Receita Federal / MF</li> <li>• <i>Central de Atendimento ao Público</i> <b>Objetivo:</b> Melhoria na prestação dos serviços à população, com aumento da qualidade no atendimento e elevação do nível de satisfação dos usuários. <b>Ação:</b> Implantação de uma <b>central de atendimento ao público</b> na Superintendência do IBAMA na Paraíba. Inovação: integração dos serviços de arrecadação, cadastro e protocolo, aliado a um programa de educação ambiental através de vídeos ecológicos passados no local onde o serviço é prestado. MMA/IBAMA</li> <li>• <i>Central de Atendimento — Empresarial Sistema Fácil</i> <b>Objetivo:</b> Simplificar e agilizar a criação e registro de empresas comerciais e civis. <b>Ação:</b> Implementação da Central de Atendimento Empresarial — <i>Sistema Fácil</i> Participação conjunta de várias instituições; <i>Desburocratização</i> MICT/ Dept<sup>o</sup> Nacional de Registro do Comércio (DNRC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>INSS vai longe... na busca da comunidade</i> <b>Objetivo:</b> Informar, esclarecer, orientar e regularizar a situação do contribuinte junto à Previdência. <b>Ação:</b> Criação de Postos Itinerantes Parcerias com outras instituições (públicas e privadas) MPAS/INSS</li> <li>• <i>Posto Flutuante do Pará</i> <b>Objetivo:</b> Atender à população que tem dificuldade de se deslocar até os postos do INSS. <b>Ação:</b> Criação de posto flutuante com técnicos e peritos. MPAS/INSS.</li> <li>• <i>Consulados Itinerantes</i> <b>Objetivo:</b> Prestação de serviços consulares a brasileiros residentes em outras localidades e cidades nas quais não há representação consular. <b>Ação:</b> Ida de servidores de consulados a localidades, dentro de suas áreas de jurisdição, onde exista um número significativo de brasileiros residentes, para prestar o serviço. Ministério das Relações Exteriores</li> <li>• <i>Por terra, pelo ar, pelos rios, a Previdência chega até você!</i> <b>Objetivo:</b> Levar atendimento, informação e esclarecimento aos usuários <b>Ação:</b> Implantação de um serviço móvel com servidores voluntários que atuam em feiras, exposições, <i>shoppings</i> e áreas rurais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>A Receita Federal na Internet</i> <b>Objetivo:</b> Melhorar o atendimento ao contribuinte <b>Ação:</b> Inserção no site do MF da home page do Imposto de Renda, com disponibilização dos programas de Importo de Renda Pessoa Física e Jurídica e informações sobre o preenchimento das declarações; disponibilização da entrega da declaração via <i>Internet</i> MF/SRF</li> <li>• <i>Declarações de renda de pessoa jurídica em disquete</i> <b>Objetivo:</b> Auxiliar e simplificar a tarefa do contribuinte <b>Ação:</b> Fornecimento do programa gerador de declaração do imposto de renda pessoa jurídica nos órgãos da Receita Federal ou via <i>Internet</i>. MF/SRF</li> <li>• <i>Previsões de tempo através da internet</i> <b>Objetivo:</b> Democratizar a informação de previsão meteorológica de tempo e criar um esquema mais eficiente de comunicação entre o usuário final e o CPTEC <b>Ação:</b> Implementação de um programa simplificado de acesso, via <i>Internet</i>, às ações do Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos. MCT/INPE</li> </ul>

Centrais de atendimento “multisserviço”)	Postos itinerantes	Tecnologias de informação aplicadas
	<p>Parcerias com outros órgãos e instituições MPAS/INSS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Agência Itinerante</i> <b>Objetivo:</b> Atendimento <i>in loco</i> das necessidades dos clientes alvo, orientação e operacionalização de negócios já demandados. <b>Ação:</b> Criação de um serviço de agência itinerante para atendimento <i>in loco</i> dos clientes em localidades onde não há agência. MF/ Banco do Nordeste</li> <li>• <i>Unidade Móvel</i> <b>Objetivo:</b> Atender a população que tem dificuldade de acesso aos postos do INSS nas imediações de Pelotas. <b>Ação:</b> Criação de um posto móvel instalado num <i>trailer</i> reboque, equipado com computador de bordo, <i>modem</i> com linha discada em conexão com o Posto de Benefícios de Pelotas — RS. Com este sistema é possível obter acesso aos dados informatizados sobre manutenção e concessão de benefícios. Parceria com outras instituições. MPAS/INSS</li> <li>• <i>Unidade Móvel de Atendimento</i> <b>Objetivo:</b> Atender a população (empregado ou empregador) localizada distante de uma unidade de serviço do MTE. <b>Ação:</b> Implantação de um serviço móvel para atender principalmente aos bairros periféricos e zona rural. Nos postos são emitidas carteiras de trabalho, requisições de seguro-desemprego, denúncias trabalhistas, etc. Parcerias com municípios, sindicatos, etc. (MTE)</li> <li>• <i>Projeto Movimentação (projeto que engloba muitas experiências e ações)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Atendimento de contribuintes por correio eletrônico</i> <b>Objetivo:</b> Garantir o acesso do contribuinte às informações <b>Ação:</b> Criação do atendimento via e-mail, o qual possibilita a democratização, a agilidade e a qualidade da informação. A consulta via <i>e-mail</i> é respondida no prazo máximo de 7 dias úteis... MF/SRF</li> <li>• <i>Central de Atendimento “Alô Trabalho”</i> <b>Objetivo:</b> Apoiar, melhorar, agilizar e ampliar a capacidade de atendimento aos trabalhadores, empregados, entidades de representação, órgãos de classe e entidades públicas em âmbito nacional <b>Ação:</b> Criação de uma <b>central de atendimento</b> denominada “Alô Trabalho” — linha telefônica com ligação gratuita, facilitando e simplificando o acesso às informações e serviços prestados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e suas unidades descentralizadas. Ministério do Trabalho e Emprego</li> <li>• <i>Emissão de certidão negativa de débitos de tributos e contribuições federais, via Internet</i> <b>Objetivo:</b> Facilitar o acesso dos contribuintes aos documentos; desburocratizar a obtenção dos documentos; agilizar o processo de fiscalização e controle etc. <b>Ação:</b> Utilização de tecnologia WEB para implantar um sistema interativo da SRF com o contribuinte via Internet. MF/SRF</li> </ul>

Centrais de atendimento “multisserviço”)	Postos itinerantes	Tecnologias de informação aplicadas
	<p><b>Objetivo:</b> Atender a população que tem dificuldade de acesso aos postos do INSS</p> <p><b>Ação:</b> Criação de postos itinerantes (por terra e por mar), equipado com computador de bordo, <i>modem</i> com linha discada em conexão com o Posto de Benefícios. Com este sistema é possível obter acesso aos dados informatizados sobre manutenção e concessão de benefícios. MPAS/INSS</p> <p>• <i>Caixas Postais Comunitárias</i></p> <p><b>Objetivo:</b> propiciar agilidade e segurança na entrega de correspondência para residentes de espaços urbanos não-organizados</p> <p><b>Ação:</b> Instalação de módulos de caixas postais comunitárias em escolas, postos de saúde ou sedes de associação de moradores de áreas urbanas insuficientemente organizadas para receber a distribuição postal tradicional</p> <p>• <i>Kit Detran</i></p> <p><b>Objetivo:</b> simplificar e agilizar o atendimento aos motoristas pelo Detran</p> <p><b>Ação:</b> disponibilizar kits para encaminhamento de solicitações ao Detran por meio da rede de agências dos Correios</p> <p>• <i>Recebimento de solicitação de 2ª via de documentos</i></p> <p><b>Objetivo:</b> oferecer uma forma econômica e prática para obtenção de 2ª vias de certidões de cartório, evitando deslocamento dos interessados à localidade de emissão original</p> <p><b>Ação:</b> Disponibilização da rede de agências para distribuição e encaminhamento de formulários de solicitação de 2ª via de certidões emitidas originalmente por cartório em qualquer localidade do país.</p>	<p>• <i>Sistema de Cálculo de Acréscimos Legais / SICALC</i></p> <p><b>Objetivo:</b> Minimizar o fluxo de pessoas à SRF, permitindo que qualquer usuário que tenha tributos já vencidos ou a vencer (quotas) possa utilizar o sistema para atualizar o tributo a ser recolhido.</p> <p><b>Ação:</b> Disponibilização na <i>website</i> da SRF de um sistema (aplicativo) que permite ao contribuinte efetuar o <i>download</i> para instalação em seu equipamento. O aplicativo é atualizado mensalmente. MF/SRF</p> <p>• <i>Central de Orientação ao Cliente</i></p> <p><b>Objetivo:</b> Centrar as ações com foco no cliente, assegurar auto-sustentabilidade e ampliar e aprimorar as relações sócio-político-institucionais do banco.</p> <p><b>Ação:</b> Implantação do <b>Serviço de Orientação ao Cliente - Cliente consulta</b>, um canal gratuito de comunicação entre o banco e a comunidade que oferece orientação sobre os ramos de negócio do banco. MF/Banco do Nordeste</p>

Fonte: Experiências Inovadoras na Gestão de Serviços Públicos com Foco nos Cidadãos-Usuários, ENAP, 2000.

## Notas

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado pela equipe da Pesquisa ENAP a partir da edição e revisão do relatório “Experiências exitosas de atendimento ao cidadão na Administração Pública Brasileira”, de Marcelo James Vasconcelos Coutinho para a pesquisa realizada pela ENAP em 2000, financiada com recursos do FAT.

<sup>2</sup> O Capítulo 1 contém outras informações sobre o conjunto de projetos premiados voltados para o usuário-cidadão. Para este capítulo foram selecionados alguns projetos desse conjunto, mais especificamente, aqueles voltados para a melhoria do acesso a informações e serviços.

<sup>3</sup> Para uma visão mais ampla dessa perspectiva do conceito de cidadania, ver Wanderley Reis (1990).

<sup>4</sup> Pollitt (1990) problematiza a questão da definição dos usuários no caso de serviços de saúde elencando como usuários aqueles sob tratamento, aqueles que se sabe estão esperando por tratamento, aqueles que se acredita necessitarem de tratamento, mas que não estão procurando por ele ou aqueles que alguma vez vão precisar de tratamento e outros membros da comunidade afetados pela prestação de serviços, como os parentes dos pacientes.

Osborne e Plastrik (1997) minimizam as críticas às dificuldades operacionais de aplicação do conceito usuário-cidadão salientando que a maioria dos problemas a esse respeito é resultado da confusão com o conceito de cliente das organizações públicas, particularmente o governo americano. A noção de que o cliente é o público em sentido mais amplo se aplica, segundo os autores, apenas quando o produto ou o serviço prestado é um bem público, tais como as políticas de proteção ambiental e de defesa. Por outro lado, quando o bem é privado como, por exemplo, os programas de recreação, o cliente é o indivíduo, a família ou um determinado grupo. Porém, muitos serviços públicos, talvez a maior parte deles, combinam ambos aspectos, públicos e privados, como acontece com as políticas de educação e saúde.

Na visão de Osborne e Plastrik (1997), existem quatro definições que precisam ficar bastante claras na administração com foco no cliente:

**Clientes primários:** o indivíduo ou grupo cujo trabalho da administração pública é primordialmente desenhado para ajudar.

**Clientes secundários:** outros indivíduos ou grupo cujo trabalho da administração pública é desenhado para beneficiar, mas menos diretamente do que seus clientes primários.

**Compliers:** aqueles que devem se submeter à leis e regulamentações, por exemplo, contribuintes em relação às exigências da Receita Federal.

**Stakeholders:** indivíduos ou grupos que têm interesse no desempenho do sistema ou organização pública, por exemplo, professores nas escolas públicas.

Gilbert e outros (2000) analisam a influência relativa de categorias distintas de usuários na melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos, os seguinte grupos:

**Compradores diretos:** pagam pelos serviços que recebem. Têm grande influência nas atividades das agências públicas suas fornecedoras, que competem com prestadores de serviços dos setores privado e público;

**Usuários:** têm uma escolha limitada para selecionar seus prestadores de serviço. Sua influência sobre as operações, a qualidade de serviço e os preços de seus fornecedores é menor. Suas escolhas são limitadas a opção de usar ou não determinado serviço. Embora a satisfação dos usuários seja importante para as agências governamentais, é mais provável que estas se concentrem nas expectativas de seus eleitores;

**Usuários cativos:** têm oportunidades muito limitadas de escolha porque as agências que os servem estão normalmente cumprindo um mandato político. Essas agências reagem, particularmente, às necessidades daqueles com interesse adquirido na agência.

<sup>5</sup> A administração com foco no usuário, com a previsão de segmentação da clientela, representa um contraponto à produção em massa que encontra na administração burocrática sua forma mais eficiente de gestão. Se a produção em massa tem como requisito a existência de uma relativa previsibilidade das demandas, que assim podem ser atendidas com procedimentos padronizados, o foco no usuário, com a ênfase em prestar serviços e elaborar produtos customizados, implica em uma maior incerteza em relação ao padrão vigente de produção.

<sup>6</sup> Trabalhos recentes como o de Kelly Fallon (2000), que analisa experiências de governos locais, também destacam a importância da avaliação de resultados para o sucesso da implantação de modelos administrativos com foco no cidadão.

<sup>7</sup> De acordo com Bent *et al* (1999) a prestação de serviços em guichê único é interpretada de forma bastante abrangente e inclui uma vasta gama de mecanismos. No que se refere aos objetivos, os guichês únicos podem ser classificados em *gateways*, *one-stop shopping* e *seamless service*. *Gateways* são instrumentos para dar acesso aos cidadãos a informações sobre serviços públicos existentes ou encaminhá-los para os serviços adequados. No *one-stop shop* estão disponíveis serviços públicos relacionados ou não em um local conveniente ao cidadão. *Seamless service* integra a provisão de serviços públicos relacionados, entre unidades de uma mesma esfera de governo ou de esferas diferentes, para que seja atendida uma necessidade de serviço do cidadão que abarca competências de diversas instituições. O guichê único é um modo de prestação de serviço que consiste em reagrupar os serviços públicos ou fornecimento de informações de modo que os cidadãos possam dedicar menos tempo e esforços para tentar obter os serviços de que necessitam. Este modo de prestação dos serviços cumpre basicamente três funções: 1) melhorar a acessibilidade aos serviços públicos (em geral), a medida que os cidadãos podem receber informações e orientações sobre onde e como obter os serviços desejados; 2) aumentar a comodidade de acesso aos serviços através dos “centros multiserviço”, os quais podem oferecer, em um mesmo lugar, a totalidade ou grande parte dos serviços fornecidos por um determinado órgão público (agrupamento de serviços); e, finalmente 3) ultrapassar os limites das competências (dos órgãos públicos) para fornecer serviços integrados, ou seja, serviços públicos conexos, comuns a diferentes órgãos ou níveis governamentais, fornecidos em um mesmo espaço. Este modelo de serviço costuma oferecer bancos de dados integrados; desenvolvimento de pessoal de atendimento; qualidade e rapidez no serviço; participação do cidadão na manutenção da excelência na prestação dos serviços.

<sup>8</sup> As experiências selecionadas segundo as três categorias encontram-se no Anexo I.

<sup>9</sup> No que se refere à estrutura, Bent *et al* (1999) classificam as unidades guichê único em categorias que se diferenciam de acordo com o grau de envolvimento direto da organização originalmente responsável pela prestação do serviço, da seguinte forma: a categoria *owner delivered* refere-se à prestação direta dos serviços na unidade guichê único pelo órgão competente; *owner delivered in a co-located environment* refere-se à situação em que diversos órgãos dividem o mesmo local para a prestação do respectivo serviço, autonomamente; *shared delivery through integration* ocorre quando o serviço é prestado integradamente por diversos órgãos em parceria; *delegated delivery through a corporate service utility* envolve prestação de serviço de um órgão por meio de uma unidade que presta serviços em nome de outras, sem ter uma prestação de serviços específicos sob sua competência; *delegated delivery through an intergovernmental utility* diz respeito à prestação de serviços integrados de mais de um órgão por meio de uma unidade que presta serviços em nome de outras, sem ter uma prestação de serviços específicos sob sua competência; *delegated delivery through an integrated another service provider* refere-se à prestação de serviços de competência de um órgão por outro órgão prestador de serviços por meio de unidades de atendimento existentes ou compartilhadas.

<sup>10</sup> A experiência dos “Consulados Itinerantes” é um caso específico, pois os serviços são prestados fora do país.

<sup>11</sup> Na análise de Blythe e Marson (1999) sobre experiências com foco no usuário-cidadão implementadas no governo canadense, são identificadas três razões para a resistência à mudança ser mais a regra do que a exceção: alguns servidores receiam que a iniciativa seja um modismo e relutam em aderir a um projeto que será descartado em breve; outros não compreendem a iniciativa e por isso não desejam participar; outros, ainda, questionam a iniciativa no sentido do seu valor.

<sup>12</sup> A Secretaria da Receita Federal é composta de órgãos centrais, órgãos regionais e órgãos sub-regionais. Os órgãos centrais são responsáveis pela normatização em nível Brasil; os órgãos regionais estão encarregados da supervisão dos órgãos sub-regionais; estes, por sua vez, são responsáveis pela execução dos serviços, dentre eles o atendimento ao público. Os órgãos sub-regionais compreendem 82 delegacias, 52 inspetorias, 14 alfândegas e 412 agências.

<sup>13</sup> A diferença verificada no que se refere à importância atribuída ao planejamento das ações pelas iniciativas analisadas no Capítulo 2 e neste capítulo pode ser creditada ao fato de que o presente capítulo trata de informações contidas nos projetos inscritos e, no regulamento do Concurso, não se dá ênfase à questão da implantação para a descrição das experiências inovadoras. Já no capítulo anterior, a questão do planejamento da implantação foi objeto de uma questão específica. Entretanto, caberia um estudo posterior para averiguar com mais cuidado essa questão.

## Referências bibliográficas

- ARENDT, H. (1981), *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; Rio de Janeiro: Salamandra; São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- BENT, S., KERNAGHAN K., MARSON, D. B. (1999), *Innovations and Good Practices in Single-Window Service. Citizen-Centred Service Network*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- BLYTHE, M., MARSON, B. (1999), *Good Practices in Citizen-Centred Service*. Canada: Citizen-Centred Service Network e Canadian Centre for Management Development.
- BORINS, S. (2000), "What border? Public management innovation in the United States and Canada", *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 19, nº 1.
- BRASIL, Câmara da Reforma do Estado. (1995), *Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado*. Brasília.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1998), "Uma Reforma Gerencial da Administração Pública". *Revista do Serviço Público*, ano 49, nº 1.
- CARDOSO, C., CUNHA, F. C. (1994), *Tecnologia de Atendimento: cultura de prestação de serviço*. Recife: Tecnologia Gerencial & Informática.
- CCMD. (1999), *Citizen-Centred Service: Responding to The Needs of Canadians*. Canada: Citizen-Centred Service Network.
- COUTINHO, M. J. V. (2000), *Administração Pública voltada para o Cidadão: quadro teórico-conceitual*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, nº 3, jul./set.
- \_\_\_\_\_. (2000), "Experiências Exitosas de Atendimento ao Cidadão na Administração Pública Brasileira". *Relatório Interno*, Brasília, Pesquisa ENAP.
- FALLOON, K. (2000), "Customer Focus". *Supply House Times*, 43(5): 50-55.
- FERREIRA, C. M. M. (1999), "Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor" in PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (org), *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: Editora da UnB; ENAP.
- GASPARINI, D. (2000), *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva.
- GILBERT, G. R., NICHOLS J. A., ROSLOW, S. (2000), "A mensuração da satisfação dos clientes do setor público". *Revista do Serviço Público*, ano 51, nº 3 jul-set.
- GRAHAM, K., PHILLIPS, S. (1999), "Citizen Engagement: Beyond The Customer Revolution". *Canadian Public Administration*, 40 (2): 255-273.
- KANTER, R. M. (1997), *Quando os gigantes aprendem a dançar: dominando os desafios da estratégia, gestão e carreiras nos anos 90*. Rio de Janeiro: Campus.
- KLERING, L. R., FACHIM, R. C., MESQUITA, Z. (s/d), "Avaliação da Importância de atributos de Projetos de Desenvolvimento Inovadores", *mimeo*.
- MARCH, J. G., SIMON, H. A. (1979), *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- LEMONS, Chélen Fischer (org). (2000), *Ações premiadas no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — 2000*. Brasília:ENAP.

- LEPORACE, M. M. (2000), “Parceria na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, nº 4, out./dez.
- NASSUNO, M. (1999), “O controle social nas organizações sociais no Brasil”, in BRESSER PEREIRA, L. C., CUNILL GRAU, N. (orgs.), *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. CLAD. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_. (2001), “A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, nº 4 out./dez.
- NUTLEY, S. , OSBORNE, S. P. (1994), *The Public Sector Management Handbook*. Essex: Longman.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1994), *Reinventando o Governo. Como o Espírito empreendedor está Transformando o Setor Público*. Brasília: MH Comunicação; ENAP.
- OSBORNE, D., PLASTRIK, P. (1997), *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for reinventing government*. New York: Addison Wesley.
- PERRY, J. L. (ed.) (1996), *Handbook of Public Administration*. Second Edition. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- PESQUISA ENAP (2000), “Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal”. *Cadernos ENAP 19*, Brasília: ENAP.
- \_\_\_\_\_. (2001a), “Realizações do governo Fernando Henrique na reforma empreendedora da administração pública: atualização 1995-2001”, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_. (2001b), “Gestão de custos no setor público”. *Texto para discussão nº 41*, Brasília: ENAP.
- PETRUCCI, Vera L., RUA, Maria das G. (org.) (1998), *Ações premiadas no 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*, Brasília: ENAP.
- PETRUCCI, Vera L., UMBELINO, Lícia M. (org.) (1999), *Ações premiadas no 3º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal — 1998*, Brasília: ENAP.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Ações premiadas no 4º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — 1999*, Brasília: ENAP.
- PINTO, R. F. (1999), “Inovações no fornecimento de bens e serviços públicos” *Revista de Administração Pública*, v. 33, nº 1, jan./fev.
- POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Basil Blackwell, Inc. Cambridge.
- RUA, Maria das G. (1999), “Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: o que há de novo na Administração Pública Federal Brasileira”, in PETRUCCI, Vera L., SCHWARZ, Leticia (orgs), *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: Editora da UnB; ENAP.
- \_\_\_\_\_. (1997), “Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia e neutralidade”, *Revista do Serviço Público*, ano 48, nº 3, set./dez.
- SANCHES, Osvaldo M. (1997), “Estratégias para implantação e gerência de sistemas de informação de apoio à tomada de decisões”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31 nº 4, p. 68-100, jul./ago.

- SANT'ANNA, D. M. (2001), "Análise de Projetos Inovadores na Gestão Pública". *Relatório Interno*, Brasília, Pesquisa ENAP.
- SPINK, P. (1987), "Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático". *Cadernos FUNDAP*, ano 7, nº 13, abril.
- SPINK, P., CLEMENTE, R., KEPPKE, R. (1999), "Governo local: o mito da descentralização e novas práticas de governança". *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, nº 1, p. 61-69, jan./mar.
- TRUJILLO, Nelson R. (2000), "Seleção de pessoal baseada em competências". *Revista do Serviço Público*, ano 51, nº 3, jul./set.
- UMBELINO, Lícia M., FERREIRA, Maria E. (org.) (1998), *Ações premiadas no 2º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*. Brasília: ENAP.
- WANDERLEY REIS, F. (1990), *Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. Para a década de 90 — Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA.

