

ENAP

Cadernos

nº 109

Serviços digitais: foco no usuário ou foco do usuário?

Maurício Ebling

Coleção: Cátedras 2019

Coleção:

Cátedras 2019



Serviços digitais:

Foco no usuário ou foco do usuário?

Autor

Maurício Ebling

Parceirista convidado

Ciro Campos Christo Fernandes

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 50 de 2019.

Conheça o autor



**Maurício
Ebling**
Autor



Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília, com doutorado sanduíche pela Universidade de Oxford, no Reino Unido. Advogado e bacharel em Direito pela PUCRS. Professor e pesquisador nas áreas de Administração Pública, Direito e Ciência Política, com foco no processo de transformação digital do Estado Democrático de Direito.

Expediente



**Escola Nacional de
Administração Pública – Enap**

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

**Diretor de Desenvolvimento
Profissional**

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Biagi Lisboa

Revisão

Adriana Braga

Projeto gráfico

Amanda Soares

Letícia Lopes

Diagramação

Gustavo Bonifácio

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

E167s Ebling, Maurício

Serviços digitais: foco no usuário ou foco do usuário? / Maurício

Ebling. -- Brasília: Enap, 2022.

127 p. : il. -- (Cadernos Enap, 109; Coleção: Cátedras 2019)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Serviços Digitais. 2. Inclusão Digital. 3. Serviços Públicos. 4. Usuário. 5. Administração Pública. I. Título.

CDD 302.231

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

CÁTEDRAS 2019

Editorial

Cumprindo sua missão de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública, a Enap, por meio do seu Edital nº 50/2019 elencou as seguintes áreas temáticas: (a) avaliação de políticas públicas financiadas por gasto direto; (b) avaliação de subsídios da União; (c) comunicação de evidências em políticas públicas; (d) perspectivas em escolha pública comportamental e; (e) serviços públicos digitais inteligentes.

É esta diversidade de temas que ora compõem os Cadernos Enap desta coleção.

As duas primeiras áreas ilustram a importância das avaliações de políticas públicas, sejam elas *ex ante* ou *ex post* têm para o setor público. Políticas públicas não são – e nem deveriam ser – eternas e imutáveis. A sociedade aloca recursos em políticas públicas e, portanto, é importante que o custo-benefício social seja mensurado de maneira cientificamente apurada.

A terceira área de análise se preocupa com outro aspecto importante das políticas públicas: a sua capacidade de ser compreendida tanto pelo cidadão como pelo gestor público. A comunicação das evidências, idealmente, deve desfazer mal-entendidos, trazendo não certezas – pois em Ciência não há certezas, exceto as triviais – mas sim evidências que rejeitem ou não o impacto desta ou daquela política.

A quarta área visava explorar a questão dos vieses que os agentes públicos enfrentam em suas tomadas de decisão. Muito popular, e não menos polêmica, a economia comportamental é uma área ainda jovem, com muitos *insights* interessantes que merecem um tratamento empírico mais rigoroso pois, só assim, poderemos saber se as propostas práticas de intervenções com base nesta teoria têm efeitos de médio e longo prazo.

Finalmente, a quinta área é uma da qual temos visto avanços práticos no Brasil. É interessante notar que a ideia de se estudar o tema dos serviços digitais inteligentes foi anterior à pandemia, período em que, inevitavelmente, estes serviços – públicos ou privados – passaram a ocupar parte significativa da vida das pessoas.

Estas cinco áreas se conectam, ilustrando algumas das preocupações que fazem parte do universo de pesquisas da Enap. Afinal, os vieses de gestores podem influenciar na elaboração de políticas públicas que, por sua vez, precisam ser avaliadas. Os resultados das avaliações devem ser transmitidos com clareza à sociedade, financiadora destes gestores e destas políticas. Não é difícil perceber que serviços digitais são uma forma de se baratear o acesso dos cidadãos a diversas facetas deste processo.

A pesquisa, não custa lembrar, é gerada em um processo que abrange o trabalho do bolsista, as sugestões e críticas dos avaliadores. Trata-se de um processo rico e laborioso, como bem o sabem aqueles que seguem pelas trilhas das pesquisas. É sempre um prazer contar com bolsistas e avaliadores no Programa Cátedras Brasil da Enap.

Obviamente, não posso deixar de mencionar o incansável trabalho da Coordenação-Geral de Pesquisa e a colaboração de nosso pessoal da Biblioteca e da Assessoria de Comunicação da Enap na fase final de lapidação dos doze cadernos desta coleção.

Boa leitura!

Claudio D. Shikida

Coordenador-Geral de Pesquisa

Diretoria de Altos Estudos

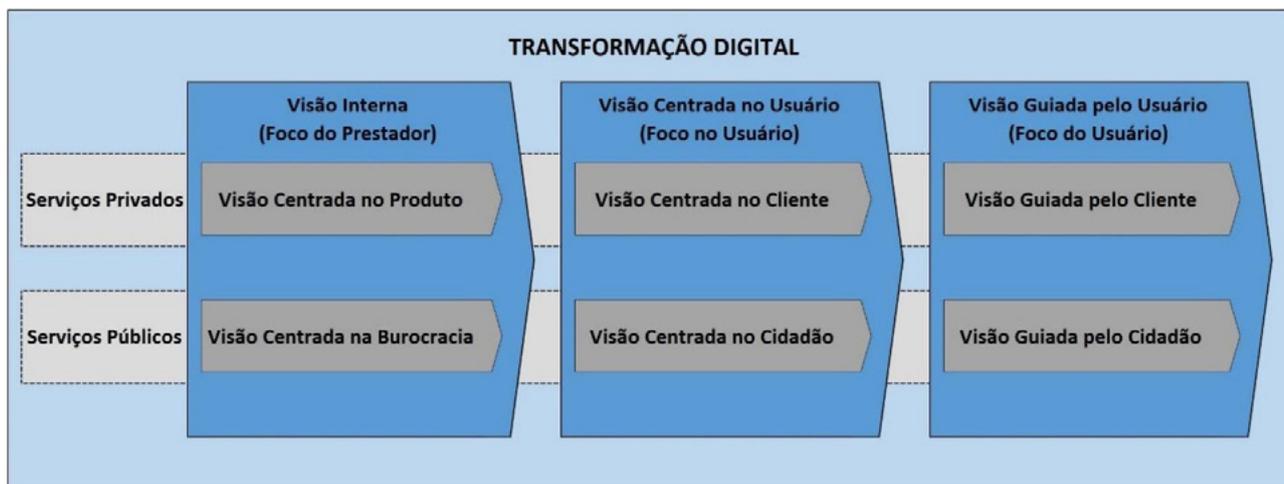
Sumário Executivo

1. Contextualização

Nos últimos anos vem se consolidando uma tendência mundial pela digitalização de serviços (públicos e privados), conhecida como transformação digital. Esse processo utiliza tecnologias digitais para transformar serviços já existentes em versões digitalizadas, que ofereçam vantagens quando comparadas com suas versões não digitais. A origem dessa tendência parece estar em uma mudança na lógica de relacionamento entre prestadores e usuários de serviços, que vem dando prioridade a questões como a satisfação do usuário e o aprimoramento contínuo.

Estudos sobre o tema indicam que essa transformação digital pode passar por dois processos distintos: uma primeira etapa, com a substituição de uma visão interna (em que predomina o foco do prestador do serviço na burocracia ou no produto) por uma visão centrada no usuário (em que governos e empresas passam a colocar seu foco nos usuários, procurando entender melhor as necessidades de cidadãos e clientes); e uma segunda etapa, com a substituição da visão centrada no usuário por uma visão guiada pelo usuário (em que predomina o foco do usuário, com cidadãos e clientes passando a participar ativamente de processos decisórios de governos e empresas).

Figura 1 – Processo de transformação digital em serviços públicos e privados



Fonte: elaboração própria.

Desde a década de 1950, existem pesquisas defendendo que empresas privadas devem adotar uma visão centrada no cliente para terem resultados melhores, mas elas só começaram a efetivamente implementar essa visão nos anos 1990. Logo em seguida, governos perceberam que podiam se beneficiar dessa visão e também passaram a implementá-la.

Apesar de a visão guiada pelo usuário ter começado a ser defendida por pesquisadores apenas recentemente, já existem diversas empresas privadas que implementam diferentes formas dessa visão em seus serviços, com resultados muito positivos. Questiona-se, então, sobre quanto tempo os governos irão levar para começarem a explorar os benefícios que essa nova visão pode oferecer.

2) Informações da pesquisa

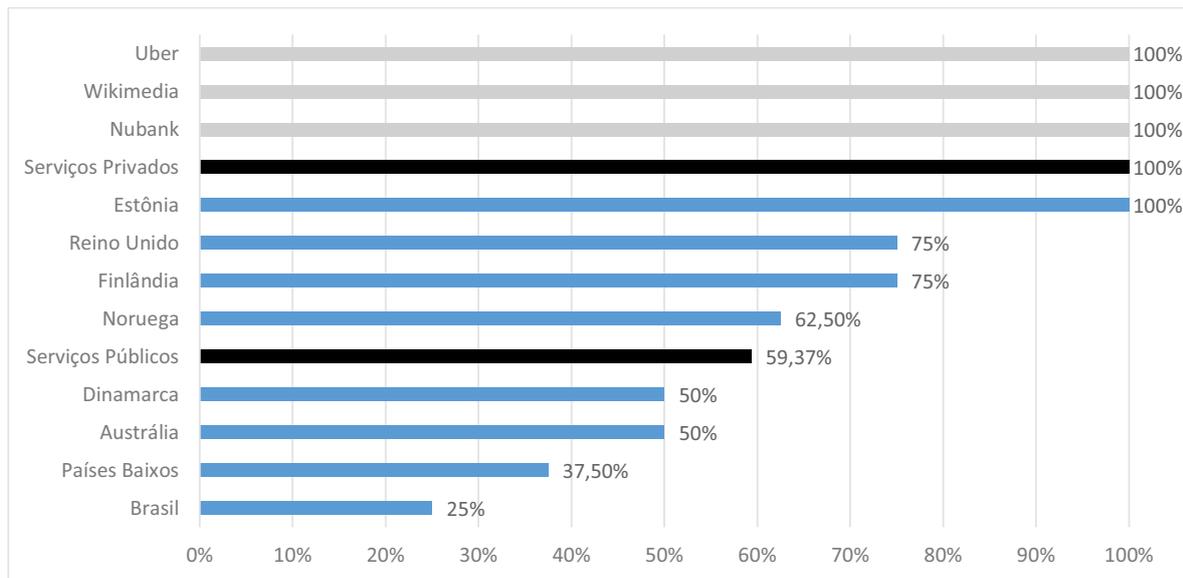
Para entender melhor esses conceitos, realizou-se uma pesquisa exploratória sobre como governos e organizações privadas entendem e implementam a visão centrada no usuário e a visão guiada pelo usuário, desenvolvendo-se uma análise comparada de informações obtidas por meio de entrevistas em profundidade com representantes de oito governos e de três organizações privadas.

3) Análise dos resultados

Conceitualmente, os governos disseram que a visão centrada no usuário seria uma forma de entender o usuário como principal elemento do processo de transformação digital, colocando os interesses dos cidadãos à frente dos interesses do governo. As organizações privadas disseram não ter uma definição clara sobre esse conceito. Já com relação à visão guiada pelo usuário, tanto governos quanto organizações privadas disseram desconhecer uma definição para o termo.

Sobre o foco no usuário, todas as organizações privadas disseram se perceber como totalmente centradas no usuário, enquanto entre os governos houve uma grande variação nessa autopercepção. Os governos e as organizações privadas foram unânimes em afirmar que o aumento na adoção da visão centrada no usuário é algo sempre desejável, por se tratar de um processo sem fim, em que as necessidades dos usuários podem ser sempre atendidas de forma mais completa ou mais satisfatória.

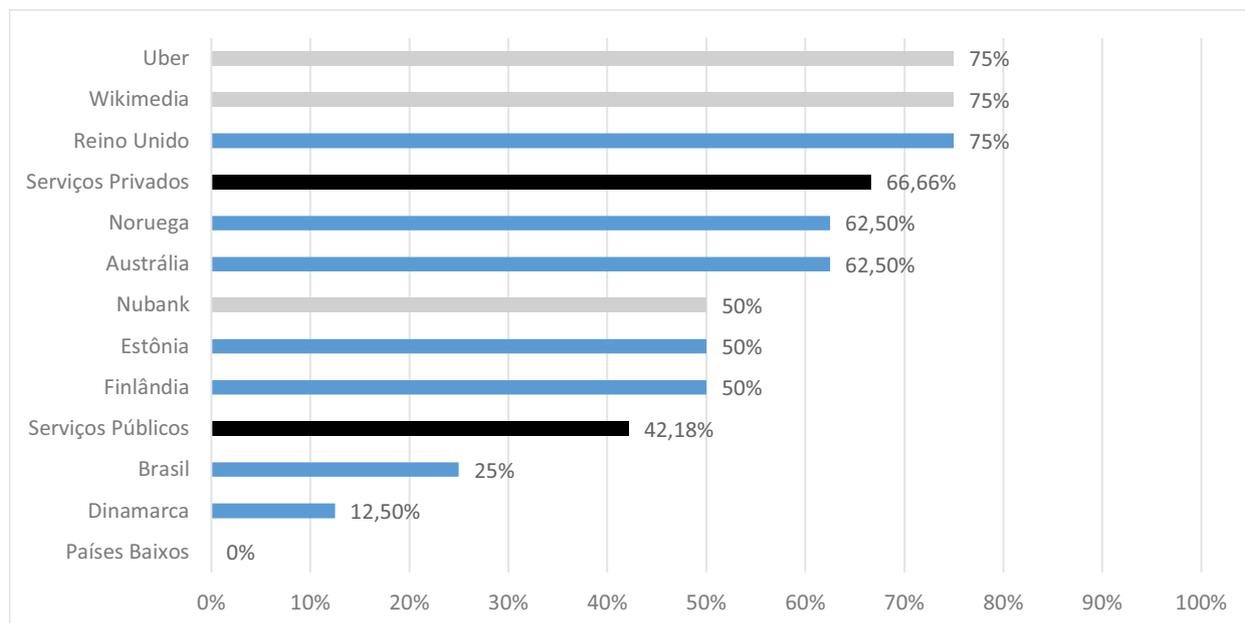
Gráfico 1 – Autopercepção sobre adoção da visão centrada no usuário



Fonte: elaboração própria.

Com relação ao foco do usuário, as organizações privadas disseram se perceberem entre parcialmente e muito guiadas pelo usuário, enquanto nos governos essa autopercepção variou entre nada e muito guiada pelo usuário. A maioria dos governos disse que seria importante aumentar a adoção da visão guiada pelo usuário, mas fizeram algumas ressalvas, como o fato de os usuários de serviços não representarem toda a sociedade. Já as organizações privadas afirmaram que todas desejam o aumento da visão guiada pelo usuário, mas mencionaram a necessidade de equilíbrio entre a participação ativa dos usuários e a manutenção do foco interno em suas próprias missões e valores.

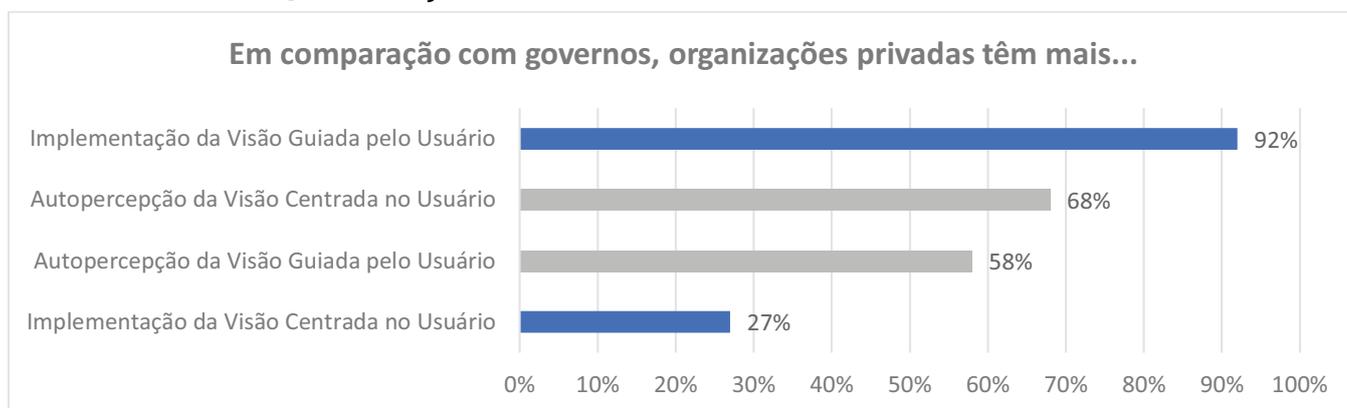
Gráfico 2 – Autopercepção sobre adoção da visão guiada pelo usuário



Fonte: elaboração própria.

Ao se comparar a média das respostas, percebe-se que o percentual de autopercepção e de implementação dessas duas visões é sempre maior entre as organizações privadas. Essa diferença fica próxima, com relação à autopercepção sobre a visão centrada no usuário (68%) e a visão guiada pelo usuário (58%). Já na implementação da visão guiada pelo usuário, essa diferença passa a ser muito maior (92%) do que na implementação da visão centrada no usuário (27%)

Gráfico 3 – Diferença entre os percentuais de autopercepção e implementação

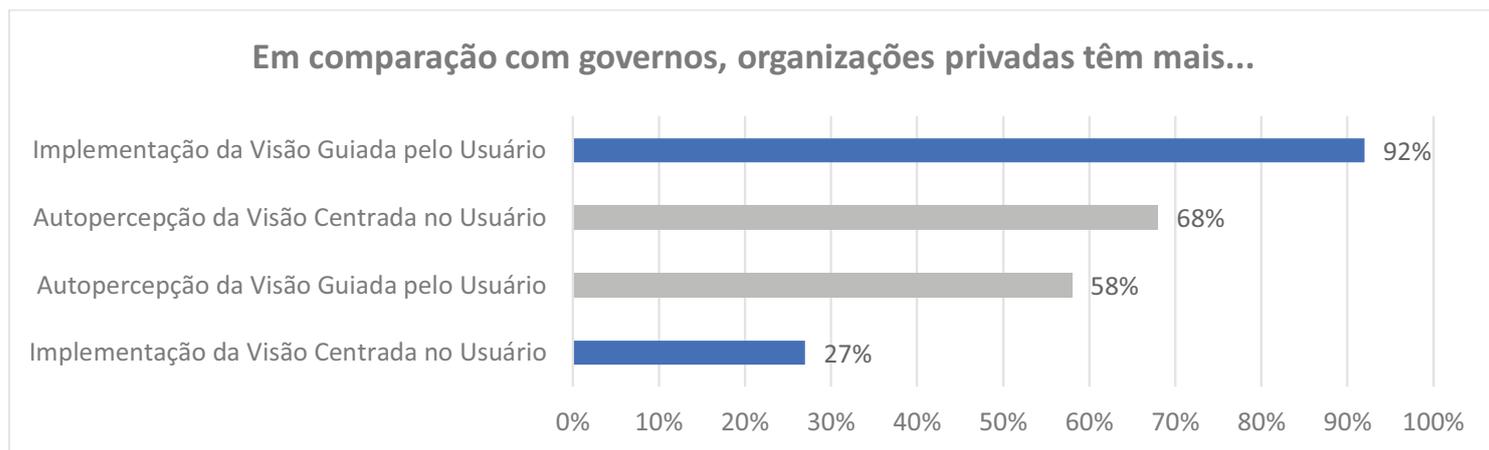


Fonte: elaboração própria

Esse percentual maior de implementação da visão guiada pelo usuário nas organizações privadas se deve ao fato de que, apesar de todas as ferramentas

analisadas serem mais utilizadas pelas organizações privadas do que pelos governos, quando se trata das ferramentas relacionadas à visão guiada pelo usuário (em azul no Gráfico 4) essa diferença é mais marcante do que entre as ferramentas da visão centrada no usuário (em cinza no Gráfico 4).

Gráfico 4 – Diferenças entre os percentuais de implementação de ferramentas



Fonte: elaboração própria.

4) Considerações

Diferente do que sugere a teoria, a transformação digital de serviços não parece ser composta por uma sequência de etapas excludentes (como na Figura 1), mas sim por visões que podem coexistir e trabalhar de forma colaborativa. Inclusive, o foco no usuário parece ser resultado da sobreposição das outras abordagens, onde o foco do prestador é influenciado pelo foco do usuário.

Figura 2 – Foco do prestador, foco no usuário e foco do usuário



Fonte: elaboração própria.

Pode parecer óbvio que governos e empresas devem considerar questões internas (como agendas políticas e metas de desempenho), mas a teoria parece dar cada vez menos atenção para o papel desse foco do prestador. Por outro lado, organizações privadas demonstram para governos que é possível tomar decisões com base no foco do usuário sem correr riscos e ainda contribuir para que os objetivos internos sejam alcançados de forma mais eficiente.

O principal resultado desta pesquisa indica que é possível a coexistência e a colaboração entre a visão interna, a visão centrada no usuário e a visão guiada pelo usuário, fazendo com que seja fundamental entender melhor os pontos fracos e fortes de cada uma dessas visões. Tanto o foco do prestador, quanto o foco no usuário e o foco do usuário são perspectivas importantes para a tomada de decisão sobre serviços públicos e privados, sendo fundamental o aperfeiçoamento do entendimento e da capacidade de identificação sobre como e quando utilizar cada uma dessas abordagens.

Resumo

A transformação digital de serviços públicos e privados pode passar por dois processos diferentes: 1º) mudança de uma visão interna (focada na burocracia e nos produtos) para uma visão centrada no usuário (em que governos e empresas procuram entender as necessidades dos cidadãos e clientes); e 2º) mudança de uma visão centrada no usuário para uma visão guiada pelo usuário (em que cidadãos e clientes participam ativamente de processos decisórios de governos e empresas). Este trabalho realizou uma pesquisa exploratória para tentar entender melhor a forma como governos e empresas percebem e implementam esses dois processos de transformação dos seus serviços.

Palavras-chave: serviços digitais, transformação digital, serviços públicos, serviços privados, visão centrada no usuário, visão guiada pelo usuário

Abstract

Digital transformation of public and private services may pass through two different processes: 1st) moving from an internal view (focused on bureaucracy and products) to a user-centered approach (where governments and companies seek to understand the needs of citizens and customers); and 2nd) moving from a user-centered approach to a user-driven approach (where citizens and customers actively participate in government and companies decision-making processes). This project realized an exploratory research to better understand how governments and private companies perceive and implement these two different processes on the transformation of their services.

Keywords: digital services, digital transformation, public services, private services, user-centered approach, user-driven approach



Sumário

Pg. **18**

Pg. **46**

Pg. **68**

Pg. **102**





1.

Referencial
teórico





1. Referencial teórico

Existe uma tendência mundial pela digitalização de serviços (públicos e privados) que vem se consolidando nos últimos anos. Essa tendência faz parte de um processo conhecido como transformação digital (STOLTERMAN; FORS, 2004) e está relacionada a um modelo baseado na aplicação de tecnologias digitais para que serviços já existentes possam ser transformados em versões digitalizadas, oferecendo vantagens quando comparadas com suas versões não-digitais (GASSMANN; FRANKENBERGER; CSIK, 2014). A origem desta tendência parece estar em uma mudança na lógica de relacionamento entre os prestadores e os usuários de serviços, que vem dando prioridade a questões como a satisfação do usuário e o aprimoramento contínuo (WORLD GOVERNMENT SUMMIT and EY, 2017).

1.1) Transformação digital

Quando uma organização passa a adotar projetos de transformação digital, esse processo acaba impactando na organização como um todo. Ocorrem mudanças nos modelos de negócios dessa organização, seja pelo aumento significativo no mercado consumidor do produto ou serviço oferecido, ou por uma maior necessidade de agregar valor

para os clientes (PINZARU; MITAN, 2012). Além disso, a transformação digital de uma organização também altera seus processos operacionais criando novas formas de gestão de suas informações, novas formas de entrega dos produtos ou serviços oferecidos e novas formas de relacionamento com fornecedores e com clientes (KOHLI; JOHNSON, 2011). A digitalização também transforma significativamente a utilização de recursos, as relações entre os usuários internos e externos, assim como os hábitos e as formas de organização do trabalho, que passam a se basear numa lógica de cooperação e de interações intensivas (HENRIETTE; FEKI; BOUGHZALA, 2015).

Além de todas essas mudanças, o processo de digitalização de serviços transforma principalmente a experiência do usuário, que é considerada o coração da transformação digital, uma vez que esses usuários estariam mais exigentes, esperando que os prestadores de serviços ouçam mais, entendam mais e sejam mais flexíveis com relação às necessidades de seus clientes (HENRIETTE; FEKI; BOUGHZALA, 2015). Conhecidas como “nativos digitais” (uma vez que já nascem em um mundo onde a tecnologia digital tem presença marcante), as novas gerações apresentam um nível mais elevado de exigência quando ocupam a posição de clientes de produtos ou serviços digitais e também quando estão no papel de trabalhadores, nos seus próprios espaços de trabalho (PARDO; ETAY, 2014). Por último, mas não menos importante, há que se destacar a importância do estreitamento nas interações entre os usuários e as plataformas digitais, através da consolidação do uso de ferramentas de colaboração como forma de construção, desenvolvimento e aprimoramento dessas plataformas (BERMAN, 2012; BELK, 2013).

1.2) Transformação digital de serviços privados

Nesse contexto, a transformação digital de serviços privados pode ser entendida como uma etapa relativamente recente de uma mudança na lógica empresarial que se inicia muito tempo antes. Os estudos sobre a organização gerencial de empresas privadas se iniciam dentro de uma lógica em que os lucros dessas empresas refletiam basicamente a sua parcela de participação no mercado no qual estavam inseridas. Partindo dessa lógica de que quanto maior a fatia de mercado ocupada maiores serão os lucros, estratégias baseadas na economia de escala (em que quanto mais unidades de um mesmo produto ou serviço são produzidas menor será o custo médio de produção) e na economia de escopo (em que o custo médio de produção é reduzido através da produção de mais de um tipo de produto ou serviço pela mesma empresa) passaram a predominar na definição estratégica de empresas privadas. Como resultado dessas estratégias,

lucrativos com seus clientes e que essa seria uma característica difícil para seus rivais entenderem ou copiarem (DAY, 2000).

Embora toda essa literatura analise diversas questões específicas sobre os benefícios de se adotar uma visão centrada no cliente, uma análise mais ampla sobre estes trabalhos indica que a principal vantagem do foco no cliente não está na forma que se utiliza para a venda de produtos e serviços, mas sim, em criar valor para o cliente e, durante este processo, criar valor também para a empresa, alimentando um processo que gera valor para ambos os lados desta relação (BOULDING *et al.*, 2005).

Por outro lado, alguns trabalhos também apontam para o fato de que a visão centrada no cliente parece ser fácil de ser defendida na teoria, mas difícil de ser implementada e mantida na prática (HART, 1999). O obstáculo mais frequente e mais difícil de ser superado para que uma visão centrada no cliente seja efetivamente implantada em uma empresa parece ser a falta de uma cultura organizacional que seja centrada no cliente. Na maioria das empresas, ou a cultura permanece focada no produto ou direcionada para as vendas, ou a visão centrada no cliente é considerada uma prioridade apenas para determinadas áreas da empresa. Para implementar com sucesso uma estratégia e um modelo operacional centrados no cliente, a empresa deve ter uma cultura alinhada com eles - e líderes que cultivem essa mentalidade e os valores necessários para que seus funcionários possam implementar da forma mais efetiva essa visão.

Mesmo já existindo desde a década de 1950 e apesar de todos os desafios encontrados para a sua implementação, a visão centrada no cliente continua servindo de base para a organização de empresas privadas e seus serviços. Atualmente, essas empresas seguem procurando redefinir os valores oferecidos para seus clientes ao mesmo tempo em que tentam transformar suas operações utilizando as novas tecnologias digitais para permitir uma maior interação e colaboração dos seus clientes. Para isso, precisam desenvolver algumas capacidades como a flexibilidade e a responsividade para atender aos desejos e às necessidades dos seus clientes, que estão em constante transformação. Assim, empresas que conseguem estabelecer relações sólidas com seus clientes, utilizando ferramentas digitais para permitir interações constantes e baseadas na lógica de cooperação aberta, acabam acelerando seu processo de inovação e conseguindo implementar na prática essa visão centrada no cliente (BERMAN, 2012).

Levando essa visão um passo adiante, pode-se perceber que as novas ferramentas digitais vêm contribuindo para a construção de um contexto onde a importância do papel dos clientes na definição das estratégias de empresas privadas assume uma nova perspectiva. Estudos recentes passaram a defender a ideia de que se deve substituir as métricas tradicionais para mensuração do sucesso de uma empresa privada, como a de retorno sobre o investimento (*return on investment - ROI*), por novas métricas que permitam mensurar um foco diferente, baseado na experiência dos clientes. Assim, recomenda-se que as empresas privadas devam investir na melhoria da experiência dos usuários de seus serviços, passando a medir seu desempenho com base no retorno sobre a experiência do cliente (*return on experience - ROX*), contribuindo para uma melhor compreensão sobre como que essas empresas estão obtendo resultados neste processo de interação com clientes cada vez mais exigentes e poderosos (Pwc, 2019).

Para que se tenha uma ideia mais concreta sobre o nível de exigência desses clientes que possuem ferramentas digitais à sua disposição, uma pesquisa feita entre 2017 e 2018 com 15 mil pessoas distribuídas em 12 países diferentes identificou que 73% dos pesquisados consideram a experiência do cliente como um fator determinante para a definição sobre de quais empresas elas irão consumir produtos ou serviços (importante destacar que no Brasil esse percentual ficou em 89% dos entrevistados, sendo o país com maior índice entre todos os pesquisados). Por outro lado, 32% dos entrevistados disseram que, após uma única experiência negativa, deixariam de adquirir produtos ou serviços de uma empresa da qual eles costumavam gostar (já no Brasil, 47% dos consumidores abandonariam a empresa após uma única experiência ruim) (Pwc, 2018).

1.2.2) Visão guiada pelo cliente

Toda essa valorização da experiência e da satisfação dos clientes acabou dando cada vez mais protagonismos para os clientes no processo de definição e aprimoramento dos produtos e serviços que lhes são oferecidos por empresas privadas. Com o passar do tempo, esses clientes foram assumindo papéis cada vez mais ativos nesse processo e, em alguns casos, chegando a guiar os rumos dessa transformação. O uso do termo “guiado pelo cliente” (*customer-driven services management*) pode ser encontrado em um livro de 1999 (BALACHANDRAN, 1999), porém o significado utilizado nesta publicação não apresenta nenhuma diferença com relação ao que foi tratado até aqui como visão centrada no cliente. Há uma valorização de diferentes formas de consulta aos clientes para que as empresas possam fundamentar melhor seus processos decisórios internos na transformação/melhoria dos seus serviços, mas não existe nesta obra nenhuma

menção a qualquer forma de colaboração ou de participação ativa dos clientes nos processos decisórios sobre os serviços analisados.

Quatro anos depois, outro trabalho (GARVER, 2003) também utiliza o termo ao analisar as melhores práticas na identificação de oportunidades de aperfeiçoamento de serviços e produtos utilizando um modelo guiado pelo cliente (*customer-driven improvement model*). Segundo este trabalho, a curta duração de suas vantagens competitivas estaria exigindo das empresas o uso de estratégias de melhoria contínua para que consigam permanecer à frente de seus concorrentes. Para impulsionar essa melhoria contínua, seria cada vez mais importante medir o desempenho da empresa com base na perspectiva de seus clientes. A forma mais utilizada pelas empresas para essa mensuração seria através de pesquisas sobre a satisfação desses clientes, pois são eles os juízes finais sobre a qualidade de produtos e serviços. Assim, esse trabalho começa a reconhecer a importância da inclusão dos clientes nos processos decisórios das empresas, mas ainda sem incorporar esses clientes como parte ativa desses processos. Ou seja, apesar de já se estar utilizando a terminologia de uma visão guiada pelo cliente, o significado continua sendo o mesmo de uma visão centrada no cliente.

Por outro lado, é possível encontrar outras publicações do mesmo período, que não utilizam o termo “guiado pelo cliente”, mas que traduzem a essência deste conceito, ou que, ao menos, contribuem para a formação desta definição. Um artigo de 2002 (NAMBISAN, 2002) analisa a forma como comunidades virtuais de clientes podem permitir que empresas estabeleçam modelos de inovação dispersos que envolvem clientes em funções variadas no desenvolvimento de novos produtos, mas não utiliza nenhuma terminologia relacionada ao conceito de visão guiada pelo cliente. Assim como um trabalho de 2003 (MAGNUSSON, 2003) procura demonstrar que clientes podem participar ativamente da criação de novos serviços, inovando de forma mais criativa e útil do que desenvolvedores profissionais de serviços, mas este trabalho também não utiliza a terminologia de uma visão guiada pelo cliente.

O único artigo acadêmico encontrado que utiliza o termo “visão guiada pelo cliente” juntamente com um significado relacionado à colaboração ou participação ativa dos clientes na transformação ou na melhoria de produtos e serviços foi um artigo de 2008 (DESOUZA *et al.*, 2008). Neste trabalho, os autores descrevem como envolver os clientes no processo de inovação (*customer-driven innovation*) e oferecem diretrizes para a mudança da estrutura organizacional, com ênfase na inovação orientada pelo cliente, a fim de permitir uma inovação contínua e sustentável.

Com base neste trabalho, as empresas estariam cada vez mais reconhecendo a necessidade de inovar em parceria com seus clientes, mudando suas estratégias de inovação de “inovando para os clientes” (*innovating for customers*) para “inovando com os clientes” (*innovating with customers*) ao envolver esses clientes em um processo de “cocriação de conhecimento” (*knowledge co-creation*). À medida que esses clientes se tornam cada vez mais conectados a uma empresa e a outros clientes, utilizando tecnologias de comunicação inovadoras, eles estariam se tornando parceiros na inovação de produtos e serviços, trazendo diversos benefícios para essas empresas. Um exemplo dessa nova forma de relacionamento com o cliente seria o Wiki (um *software* que permite aos usuários criar, remover e editar conteúdo em páginas da *internet*), introduzido recentemente pelo site de vendas eBay. Ao incentivar os clientes a desenvolver análises e recomendações compartilhadas de produtos em seu Wiki, o eBay: 1) atrai a atenção dos clientes para seu portal; 2) fornece uma experiência de propriedade e controle para seus clientes; e 3) aproveita os *insights* e ideias desses clientes. (DESOUZA *et al.*, 2008)

Esse artigo deixa muito claro que a inovação guiada pelo cliente (*customer-driven innovation*) é muito diferente dos antigos programas de “inovação centrada no cliente” (*customer-centered innovation*). Em programas de inovação com uma visão centrada no cliente, a inovação é feita pela organização. Em programas de inovação com uma visão guiada pelo cliente, o cliente é o principal ator (a inovação é feita pelos clientes), com envolvimento mínimo da organização. Os clientes podem oferecer ideias sem restrições geográficas e de tempo e a organização deve ser capaz de aplicar essas ideias rapidamente no desenvolvimento de novos produtos e serviços. Nesse processo, as empresas que não tiverem as ferramentas para suportar essa interação dinâmica correm o risco de perder seus clientes para os concorrentes. (DESOUZA *et al.*, 2008)

Em um programa de inovação com uma visão guiada pelo cliente, o papel da organização muda de comunicador e principal inovador para o de coordenação, facilitação e transparência. O envolvimento do cliente é dinâmico, recebendo ideias a qualquer hora e em qualquer lugar. Clientes e organizações interagem com frequência, às vezes de maneiras não estruturadas, e as organizações precisam atender às necessidades dinâmicas dos clientes. As organizações não podem mais presumir que possuem todo o conhecimento e recursos para inovar para os clientes. Nem é suficiente inovar com os clientes. Os clientes precisam impulsionar a inovação. Organizações de sucesso serão aquelas que aproveitam a inovação guiada pelo cliente para promoverem seu crescimento, entrarem em novos mercados e serem líderes em seus mercados. (DESOUZA *et al.*, 2008)

Neste mesmo sentido, um livro de 2018 (NEPOMUCENO, 2018) analisa o conceito de uma visão guiada pelo cliente, mas sem utilizar essa terminologia. Apesar de não se tratar de uma pesquisa acadêmica, esse trabalho traz algumas contribuições para a compreensão da visão guiada pelo cliente, especificamente com relação às novas plataformas de serviços digitais, como Uber e Airbnb. O que o autor chama de “administração 3.0” se refere à adoção de um novo modelo administrativo, baseado nas novas tecnologias de comunicação digital. A “administração 2.0” seria caracterizada pela função de gestores, que coordenariam diretamente pessoas e processos, sendo responsáveis pela qualidade dos produtos ou serviços. Já a “administração 3.0” seria caracterizada pela função de curadores, que coordenariam indiretamente pessoas e processos através de algoritmos, sendo responsáveis pelo ambiente onde são comercializados produtos ou serviços.

Segundo NEPOMUCENO, essa curadoria seria “um conjunto coordenado de processos e pessoas com o objetivo de criar ambientes para que produtos e serviços cheguem aos clientes através de Plataformas Digitais Participativas”. Enquanto o curador fica responsável por manter um alto grau de interações entre os usuários, estes usuários (que podem ser consumidores ou fornecedores) definem a reputação de outros usuários, de produtos ou de serviços, através de sua participação ativa nessas plataformas. Essa reputação será utilizada para definir quem (usuário, produto ou serviço) aparece em destaque ou sem destaque, quem permanece e quem é excluído da plataforma, quem pode cobrar mais ou deve cobrar menos, tudo isso com base em critérios estabelecidos pelo curador, através de algoritmos (NEPOMUCENO, 2018). Apesar do autor não utilizar nenhuma expressão relacionada ao termo “visão guiada pelo usuário”, ele parece estar se referindo ao seu significado quando descreve essa função que ele chama de curadoria.

Um artigo acadêmico de 2017 também analisa, de forma indireta, o modelo de gerenciamento automático do sistema de informações da Uber (MÖHLMANN; ZALMANSON, 2017). Neste trabalho, os autores iniciam sua análise descrevendo como esses sistemas de gerenciamento automatizado se baseiam numa grande quantidade de informações disponíveis e num sistema de redes para realizar tarefas complexas que antes eram de responsabilidade de gerentes humanos. Eles utilizam a terminologia “gerenciamento algorítmico” (*algorithmic management*) para se referir a este modelo, mas seu trabalho aprofunda mais na tentativa de compreender o paradoxo entre o senso de autonomia dos trabalhadores e a necessidade de controle desse modelo.

Apesar da falta de mais referências acadêmicas que utilizem o termo “guiado pelo usuário”, foram identificados diversos *sites* especializados que podem contribuir para o entendimento sobre como que as empresas prestadoras de serviços digitais entendem este conceito. Por exemplo, a empresa de consultoria Deloitte tem uma publicação onde destaca o poder que os consumidores atualmente têm nas mãos e como alguns líderes do processo de transformação de empresas, produtos e serviços têm sido guiados por esta perspectiva dos clientes¹. Com relação à empresa Amazon, é possível encontrar cartas do fundador, Jeff Bezos, para os seus acionistas, enfatizando de todas as formas possíveis a importância de a empresa ter uma obsessão com a visão dos clientes². Uma análise sobre as características que levaram ao sucesso da Uber destaca a participação ativa de seus clientes e motoristas³. Um *site* com análises de especialistas na área menciona que a líder da equipe de Experiência do Usuário da Airbnb, Desirree Madison-Biggs, teria dito em uma conferência que a empresa costuma convidar seus clientes para participar dos processos decisórios internos da empresa⁴. A revista Forbes ressalta como a Netflix utiliza as informações que tem sobre os perfis dos seus clientes para oferecer recomendações personalizadas⁵. O Google tem uma publicação própria, onde procura explicar a importância do entendimento da experiência do cliente para que um empreendimento tenha sucesso⁶. Outro *site* especializado na área aponta que o Twitter lançou um programa de desenvolvimento e pesquisa que utiliza grupos de usuários para testar novas características de sua plataforma⁷. Já a Nubank destaca em seu próprio *site* a importância do empoderamento dos seus clientes como centro do processo de tomada de decisões da empresa⁸.

1.3) Transformação digital de serviços públicos

No que se refere à administração pública, pode-se considerar que o processo de transformação de governos se inicia sob o efeito de uma crise econômica mundial que teve início na década de 1970 (ABRUCIO, 1997). Nesse processo de transformação, procurou-se aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos e atender de forma mais satisfatória às necessidades dos usuários destes

.....
¹ <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/process-and-operations/us-cons-big-customer-driven.pdf>

² <https://pt.scribd.com/document/344982413/Amazon-2016-Letter-to-Shareholders>

³ <https://innovationtactics.com/business-model-canvas-uber/>

⁴ <https://www.medallia.com/blog/how-airbnb-fosters-empathy-for-its-customers-2/>

⁵ <https://www.forbes.com/sites/anthonymsmith/2017/12/12/how-to-create-a-customer-obsessed-company-like-netflix/?sh=4c7ffc086d22>

⁶ <https://www.thinkwithgoogle.com/future-of-marketing/management-and-culture/how-successful-businesses-win-consumer-experiences/>

⁷ <https://www.businessinsider.com/twitter-user-research-development-group-testing-features-2019-1>

⁸ [O que a cultura do Nubank tem a ver com foco no cliente?](#)

serviços (BARZELAY, 2000; OSBORNE; GAEBLER, 1992). Para isso, a administração pública passou a utilizar como referência algumas práticas adotadas por empresas privadas (HOOD, 1995; SECCHI, 2009). Procurando implementar no governo uma visão sistêmica e consistente sobre a relação entre os fornecedores e os usuários de serviços públicos que pudesse ajudar a aproximar ambos os lados, a administração pública fez uma adaptação da chamada Gestão do Relacionamento com o Cliente (*Customer Relationship Management - CRM*), utilizada por empresas privadas, criando o que alguns autores chamam de Gestão do Relacionamento com o Cidadão (*Citizen Relationship Management - CzRM*) (KANNABIRAN; XAVIER; ANANTHARAAJ, 2004; SCHELLONG, 2008).

Para que se desenvolvessem nesse sentido, projetos de governo eletrônico passaram a receber grandes investimentos desde o final dos anos 1990 (HUNG, CHANG; YU, 2006). A ideia por trás desses projetos era a de melhorar a oferta e a qualidade das informações e dos serviços oferecidos pelos governos para seus cidadãos e suas empresas. De um lado, esses projetos atendem a uma demanda crescente da população por uma maior eficiência dos serviços públicos, que é resultado do aumento de acesso à informação e de uma maior consciência sobre seus direitos (WORLD GOVERNMENT SUMMIT AND SAID BUSINESS SCHOOL, 2016). Por outro lado, atendem a interesses do próprio governo: reduzindo custos, aumentando a eficiência e promovendo a transparência (ROWLEY, 2011).

Ao conciliar interesses, tanto da oferta quando da demanda por serviços públicos, a digitalização destes serviços pode gerar ganhos importantes para cidadãos, empresas e governos. Os resultados que vêm sendo alcançados por iniciativas de digitalização de serviços públicos incluem: a) redução de custos para o governo, cidadãos e empresas; b) maior eficiência na prestação de serviços; c) aumento do alcance na oferta dos serviços; d) melhoria nos processos de informação e comunicação; e) diminuição no tempo necessário para o recebimento do produto final destes serviços; f) maior transparência do processo como um todo; g) criação de uma base de dados mais confiável com informações relacionadas a estes serviços; h) promoção do aperfeiçoamento da administração pública como um todo; e i) estímulo a uma maior participação de toda a sociedade no processo democrático (ANDERSEN; HENRIKSEN, 2006; KIM, PAN; PAN, 2007; ROWLEY, 2011).

Mesmo sendo uma oportunidade para ganhos mútuos, o processo de digitalização de serviços públicos ainda precisa enfrentar obstáculos como a falta de experiência dos órgãos públicos na implementação destes projetos, uma vez que se trata de uma área muito pouco explorada. Outras barreiras para esta implementação são oriundas de características peculiares da própria administração pública,

como a lógica de aversão ao risco, os entraves legislativos, a falta de recursos e a dificuldade em adotar novas práticas (DUNLEAVY, EVANS; MCGREGOR, 2016). Estes entraves reforçam a necessidade de que os governos tenham comprometimento com investimentos de longo prazo para o desenvolvimento de novas habilidades, capacitação dos seus recursos humanos, aquisição de novas tecnologias e aprimoramento da infraestrutura existente (LEE; KWAK, 2012).

Muitos governos ao redor do mundo têm se engajado no desafio de superarem estes entraves e se comprometerem com investimentos neste sentido. Acompanhando esses esforços para o aperfeiçoamento da administração pública, diversos estudos vêm sendo realizados para analisar os resultados alcançados na implementação de governos eletrônicos (REDDICK, 2003; 2005; CHAN; Lau; Pan, 2008; HUNG; Chang; Yu, 2006; Torres; Pina; Acerete, 2005; Kim; Pan; Pan, 2007). De maneira geral, esses estudos indicam que o nível de desenvolvimento humano e tecnológico encontrado em cada país costuma ser determinante para o sucesso das iniciativas de digitalização (STIER, 2015) e que o uso dessas novas ferramentas estaria sendo responsável pela ampliação das possibilidades de monitoramento sobre a prestação de serviços públicos, permitindo a eliminação ou a substituição de certas burocracias (REDDICK, 2005).

No Brasil, o primeiro resultado dessa transformação do governo ficou conhecido como Nova Gestão Pública e teve como um de seus fundamentos a percepção dos usuários de serviços públicos como clientes (ou consumidores) da administração pública, da mesma forma como os usuários de serviços privados são vistos pelas empresas privadas (ABRUCIO, 1997; VIGODA, 2002). Essa nova percepção recebeu o nome de *Consumerism* e teve como objetivo a diminuição da diferença que havia entre os prestadores e os usuários de serviços públicos (LARA; GOSLING, 2016). Para isso, essa visão defendia uma preocupação maior com a qualidade dos serviços públicos oferecidos para a sociedade e a priorização no atendimento das expectativas dos usuários de serviços públicos (ABRUCIO, 1997).

Essa perspectiva, onde o usuário de serviços públicos é visto da mesma forma que um cliente é visto pelas empresas privadas, certamente contribuiu para uma mudança significativa na cultura organizacional de toda a administração pública (PRATA, 1998). O processo resultante da adoção dessa nova perspectiva acabou pressionando governos para que desenvolvessem as capacidades de perceberem e de reagirem às demandas da sociedade (VIGODA, 2002). Ou seja, esperava-se que os governos substituíssem a tradição de serem orientados por suas lógicas internas, burocráticas, pela adoção de uma lógica que fosse orientada pelas necessidades e expectativas dos seus clientes, uma visão centrada no cidadão (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Por outro lado, da mesma forma que os serviços privados, a transformação de serviços públicos na prática parece não ser tão fácil de ser implementada, como sugere a teoria. Assim, apesar de todo esforço dedicado para transformar governos analógicos em governos eletrônicos, muitos países têm fracassado na tarefa de adotar uma visão centrada no cidadão (*user-centered design process*) (SOUFI; MAGUIRE, 2007) devido à dificuldade em incluir os usuários no processo de desenho de serviços públicos (*user involvement*) (FØLSTAD; JØRGENSEN; KROGSTIE, 2004). Uma pesquisa junto aos *designers* de serviços públicos mais inovadores da Europa mostrou que eles costumam consultar os usuários apenas durante a fase de avaliação de protótipos, mas a visão centrada no cidadão (*focus on users*) sugere que esta consulta seja feita de forma contínua (GOULD; LEWIS, 1985). Assim, para que seja possível o desenho de serviços públicos com uma visão centrada no cidadão (*citizen-centric approach*), é necessário que esses serviços sejam desenvolvidos dentro de um contexto que inclua não apenas atividades de avaliação de protótipos, mas também, e talvez mais importante, atividades implementadas durante a fase de definição dos requisitos desses serviços (VAN VELSEN, 2009).

Muitos países viram o uso da tecnologia da informação e comunicação (TIC) como a solução definitiva para as dificuldades encontradas na prestação de serviços públicos eficientes e como uma forma de liberar recursos através de ganhos de eficiência e eficácia. No entanto, os governos perceberam que havia uma baixa aceitação dos serviços digitais, que permanece de certa forma insatisfatória até os dias atuais. Essa baixa aceitação dos serviços oferecidos pelos governos eletrônicos não parece estar inteiramente relacionada à qualidade e quantidade de serviços digitais ofertados, mas sim a uma explicação mais ampla e diversificada: para que haja uma melhor aceitação dos serviços digitais seria necessário um foco nas necessidades, demandas e satisfação dos usuários e não nas ferramentas e nos canais de atendimento, nos quais os governos estavam focados desde a década de 1990. Essa troca de foco passou a ser significativa a partir da década de 2000, quando os governos reconheceram que a visão centrada no cidadão (*user-centered approach*), que caracteriza os governos eletrônicos, é uma característica essencial para apoiar e aprimorar as atividades realizadas pela administração pública. Assim, muitos governos começaram a focar suas atenções numa visão mais ampla, ao invés de focarem apenas nas ferramentas de TIC, mudando de uma visão centrada no governo para uma visão centrada no cidadão (*citizen-centric view*), que permita o alcance de metas internas organizacionais (como eficiência e eficácia) e de metas externas de resultados (como qualidade e aceitação dos serviços, satisfação dos usuários, abertura e transparência). (OECD, 2009)

Quando um governo adota uma visão centrada no cidadão (*citizen-centric*) na prestação de serviços públicos, esses serviços passam a ser projetados para serem cada vez mais baratos, personalizados e relevantes para seus usuários, mas também contribuem para fortalecer as relações democráticas através do diálogo entre sociedade e governo (ECOTEC, 2007). A identificação das necessidades dos usuários é um processo iterativo que envolve diálogo, conhecimento informal (adquirido pelos servidores públicos nas relações com os usuários de serviços públicos) e conhecimento formal (através de pesquisas com estes usuários). Importante destacar que a comparação cruzada de dados de usuários de serviços públicos com dados de usuários de serviços privados pode gerar novas soluções para demandas e entregas de serviços (BLAKEMORE, 2006). Além disso, embora o investimento em infraestrutura e desenvolvimento de serviços digitais seja fundamental, questões envolvendo governança, transparência e confiança também são necessárias para criar as condições que permitam a efetiva aceitação dos serviços digitais pelos seus usuários (BLAKEMORE; LLOYD, 2007).

Neste mesmo sentido, o ex-Diretor de *Design* do Governo do Reino Unido e fundador do *design* de serviços do Governo do Reino Unido, Lou DOWNE, defende que o governo deve usar a internet para se comunicar e interagir melhor com os cidadãos, mudando para uma cultura que coloque as necessidades dos cidadãos à frente das necessidades do governo. De acordo com seus princípios de *design* centrado no usuário, um bom serviço deve: 1) permitir que um usuário conclua o resultado que se propôs a fazer; 2) ser fácil de encontrar; 3) explicar claramente seu propósito; 4) definir as expectativas que um usuário tem dele; 5) ser agnóstico em relação às estruturas organizacionais; 6) exigir o mínimo de etapas possíveis para ser concluído; 7) ser consistente durante toda sua jornada; 8) não ter becos sem saída; 9) ser utilizável por todos, igualmente; 10) responder às mudanças rapidamente; 11) trabalhar de uma maneira que seja familiar; 12) incentivar os comportamentos corretos de usuários e servidores; 13) explicar claramente porque uma decisão foi tomada; 14) facilitar a obtenção de assistência humana; 15) não requer nenhum conhecimento prévio para ser utilizado. (DOWNE, 2020)

Com base no que foi levantado, para que se tenha um governo eletrônico efetivo, é necessário que os usuários de serviços públicos confiem nos prestadores de serviços. Essa confiança depende muito da implementação de políticas consistentes que reflitam as expectativas e necessidades dos usuários de serviços públicos e que promovam uma participação ativa desses usuários no desenho e na implementação dessas políticas. Assim, destaca-se a importância do papel desempenhado pelas autoridades locais e da participação de toda a sociedade

parceiros do governo na definição e gerenciamento de serviços públicos (LARA; GOSLING, 2016).

Dessa forma, toda a administração pública passa a ser entendida como uma entidade inserida num ambiente digital, onde as políticas públicas devem ser pensadas, desenvolvidas e implementadas como soluções digitais. Assim, governos devem deixar de apenas consumir diferentes ferramentas tecnológicas e passar por um processo de imersão digital que sirva como garantia do exercício da cidadania, transformando governos eletrônicos em governos digitais (GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL, 2018).

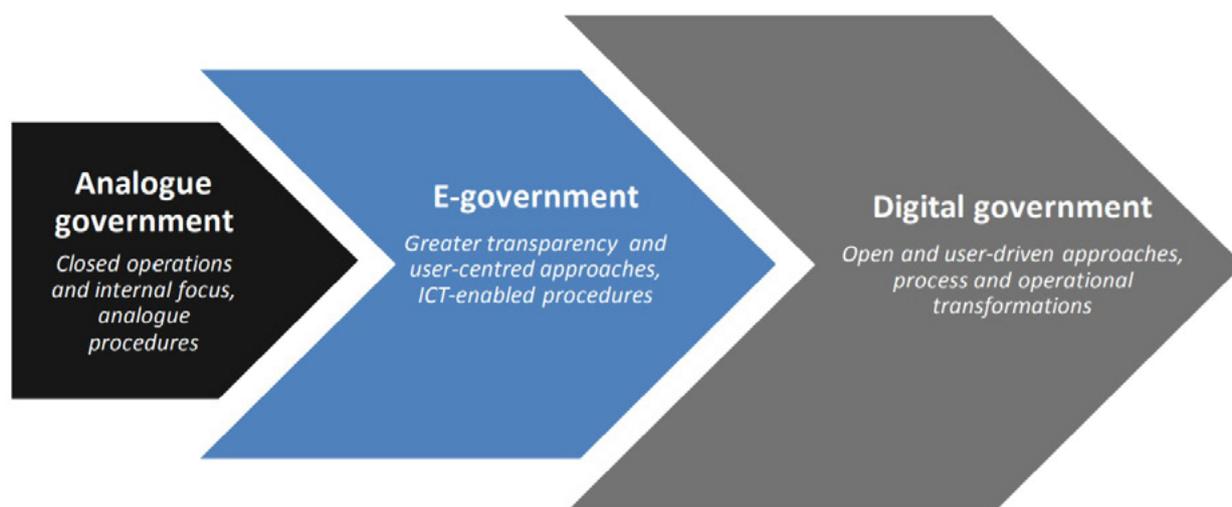
A constante integração de novas tecnologias como a computação na nuvem, as mídias sociais e a tecnologia de dispositivos móveis na vida dos cidadãos, das empresas e dos governos vem contribuindo para que a administração pública seja cada vez mais aberta e para que se estabeleçam novas formas de interação entre governo e sociedade. Esse novo ambiente digital oferece oportunidades para formas de relacionamento mais colaborativas e participativas que permitem que cidadãos e empresas ajudem a moldar ativamente as prioridades políticas, colaborando no desenho de serviços públicos e participando de sua prestação, para fornecer mais coerência e soluções integradas para desafios complexos. Como resultado, novas abordagens de governança pública são necessárias para apoiar a transformação de governos eletrônicos, que antecipam as necessidades dos cidadãos e das empresas com base numa visão centrada no cidadão (*citizen-centric approach*), em cidadãos e empresas que determinam suas próprias necessidades e as abordam em parceria com governos digitais, que se baseiam numa visão guiada pelo cidadão (*citizen-driven approach*) (OECD, 2014).

Enquanto o governo eletrônico e a visão centrada no cidadão se caracterizam pelo uso da tecnologia da informação e comunicação como uma ferramenta para prestar serviços públicos mais eficientes, o governo digital e a visão guiada pelo cidadão se caracterizam pelo uso de tecnologias digitais para criar valor público. Os governos digitais têm como base um ecossistema digital composto por atores governamentais, organizações não-governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdo por meio de interações com o governo (OECD, 2014). Para que se tenha um governo efetivo, é necessário que os usuários de serviços públicos confiem nos prestadores de serviços. Essa confiança depende muito da implementação de políticas consistentes que reflitam as expectativas e necessidades dos usuários de serviços públicos e que promovam uma participação ativa destes usuários no desenho e na implementação destas políticas. Assim, destaca-se a importância

do papel desempenhado pelas autoridades locais e da participação de toda a sociedade através de mecanismos de participação inovadores. Além disso, para que se adote uma visão guiada pelo cidadão, é necessária uma transformação das estruturas organizacionais voltadas para processos que ocorrem dentro do próprio governo em estruturas de participação colaborativa que permitam serviços mais efetivos. (UNITED NATIONS, 2018)

Nesse sentido, o governo digital é considerado fundamental para que se possa atender às novas e exigentes demandas das sociedades e das economias digitais (OECD, 2017a). Por isso, governos precisam entender que se tornar totalmente digital não é mais uma opção, mas sim uma necessidade para que esses governos tenham legitimidade e para a manutenção do contrato social que vincula a sociedade ao Estado. Dessa forma, as tecnologias digitais não deveriam servir apenas para digitalizar processos existentes e oferecer serviços em uma versão digital. Além disso, a administração pública deveria priorizar o uso de tecnologias digitais e dados para repensar o desenho e a implementação de serviços públicos e políticas públicas para que alcancem uma visão guiada pelo cidadão (*user-driven approach*), que produza resultados que atendam de forma mais eficiente às necessidades dos usuários destes serviços (OECD, 2019a). Com base nessa perspectiva, o processo de transformação digital de governos passa a ser entendido como uma progressão, onde governos analógicos podem se transformar em governos eletrônicos que, numa etapa seguinte, podem se transformar em governos digitais, conforme a figura abaixo.

Figura 1 - Progressão para a transformação digital de governos



Fonte: [OECD \(2019a\), Strengthening digital government](#)

Para que se alcance o estágio de um governo digital completamente maduro, seria necessária implementação de políticas que criem um ambiente devidamente equipado para atender às necessidades de uma sociedade e uma economia digitais. Entre estas políticas, pode-se destacar: a) a transformação da digitalização de processos existentes em digital por *design*, onde o governo leva em conta todo o potencial das tecnologias e dados digitais desde o início do processo de transformação, a fim de repensar, reprojeter e simplificar a administração pública; b) a transformação de processos e dados fechados em processos e dados que tenham a abertura como padrão, onde o governo está comprometido em divulgar dados em formatos abertos, colaborando além das fronteiras organizacionais e envolvendo aqueles fora do governo, de acordo com os princípios de transparência, integridade, responsabilidade e participação; e c) a transformação de uma administração centrada no cidadão para uma administração guiada pelo cidadão, ou seja, focada nas necessidades e expectativas do usuário, de forma que cidadãos e empresas comuniquem suas necessidades e que o governo os inclua e seja guiado por eles no desenvolvimento de políticas e serviços (OECD, 2018).

Para que governos adotem uma visão guiada pelo cidadão (*user-driven service delivery*), seria necessária a criação de uma cultura de colaboração que atravessasse toda a administração pública e a cultura burocrática baseada em silos que caracteriza as práticas de prestação de serviços de muitas instituições públicas precisaria ser substituída (OCDE, 2017a). Os governos precisariam adquirir uma cultura de colaboração para compartilhar dados e enfrentar desafios comuns. Os servidores públicos teriam que ser atraídos, treinados ou retreinados com as habilidades necessárias para adotar abordagens de abertura, colaboração e compartilhamento, enquanto usariam tecnologias e dados digitais para a prestação de serviços públicos (OECD, 2019a).

A transformação para governos digitais exige o investimento na criação de um ambiente adequado para a administração pública poder funcionar na era digital. Isso implica em apoiar a profissionalização de carreiras digitais na administração pública e o desenvolvimento de uma cultura avançada de serviço público que utilize tecnologias digitais para se relacionar com os usuários e colocar as necessidades destes usuários no centro das atividades de governo. Isso exige estruturas que promovam e conscientizem sobre as oportunidades e os benefícios das tecnologias digitais e que incentivem os funcionários públicos a desenvolverem as habilidades necessárias. Para que a transformação digital do setor público gere serviços guiados pelo cidadão, ela deverá ser associada a uma

no processo de inovação. Em seguida, deve-se entender que a inclusão de potenciais usuários finais garante a participação e facilita o envolvimento, uma vez que os usuários passam a ter influência sobre o resultado final. Suas necessidades e sugestões passam a ser levadas a sério e implementadas como funções e recursos nos protótipos e no serviço finalizado. No entanto, como costuma ser o caso, eles só conseguem ter influência quando os representantes da administração pública mantêm suas mentes abertas e desejam basear a solução nas necessidades reais dos usuários, e não em suas próprias percepções predeterminadas sobre o que os usuários desejam. (BERGVALL-KÅREBORN; STÅHLBRÖST, 2009)

Nos últimos anos, houve uma mudança nas visões de cima para baixo (visão centrada no cidadão) sobre o que os usuários de serviços públicos desejam, no sentido de capacitar os usuários, envolvendo-os na definição de suas próprias necessidades e colaborando com os governos para implementá-las (visão guiada pelo cidadão) (OCDE, 2017e). Novos métodos, como o pensamento sistêmico, também chamado de *design thinking*, ajudaram a tornar realidade essa visão guiada pelo cidadão no desenho e no fornecimento de serviços públicos. Essas abordagens sistêmicas incluem um conjunto de processos, métodos e práticas interativos que procuram influenciar a mudança de sistemas, envolvendo todos os atores interessados, tanto de dentro quanto de fora do governo (OCDE, 2017a; 2017b).

Assim, a visão guiada pelo cidadão se caracteriza por ser: a) uma abordagem centrada no ser humano, que parte das pessoas (cidadãos, funcionários de empresas, servidores públicos) e suas necessidades, expectativas e comportamentos; b) uma solução de problemas caracterizada pela curiosidade e pela empatia, buscando entender como as pessoas se envolvem com seu mundo; e c) um engajamento colaborativo com os usuários de serviços públicos para entender melhor os difíceis desafios que as pessoas enfrentam no dia a dia e envolvê-los no desenvolvimento de soluções. (OECD, 2019b)

Apesar de estar frequentemente associada ao processo de transformação digital, essa mudança de visão não está necessariamente vinculada apenas a serviços digitais e pode ser encontrada também em serviços analógicos, como na implementação do conceito de coprodução de serviços, que já vem sendo utilizada há algum tempo em diversos países. Com base nesse conceito, os serviços não são mais simplesmente prestados por profissionais e gerentes em órgãos públicos, mas são coproduzidos por usuários e suas comunidades. Segundo alguns autores, as concepções tradicionais de planejamento e gerenciamento de serviços estariam desatualizadas e precisariam ser revisadas para levar em

conta a coprodução como um mecanismo de integração e um incentivo para a mobilização de recursos - um potencial que seria ainda muito subestimado. (BOVAIRD, 2007)

Esse conceito de coprodução de serviços já existe desde a década de 1980 e se baseia na ideia de que uma das características-chave dos serviços nos setores público e privado é que a produção e o consumo de muitos serviços são inseparáveis. Na verdade, a criação de valor muitas vezes ocorre durante o processo de entrega do serviço, geralmente na interação entre o cliente e o provedor do serviço, e não apenas no final do processo. Isso significa que os usuários não avaliam a qualidade do serviço com base apenas nos resultados (por exemplo, o sucesso de um tratamento médico em um hospital), mas eles também consideram o processo de entrega do serviço (por exemplo, quão amigável e responsiva foi a equipe médica do hospital e quão confortável estava a sala de espera). A novidade, entretanto, é que nos últimos anos, observa-se um maior interesse em explorar o envolvimento potencial de usuários e comunidades nos serviços. Isso geralmente ocorre por motivos diversos - não apenas para melhorar a qualidade do serviço ao incluir a experiência do usuário e criar um serviço mais responsivo às suas necessidades, mas também para cortar custos, fazendo com que o usuário faça mais por si mesmo. (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012a)

Alguns autores entendem que a coprodução é imprescindível por inovar, amenizar a pressão sobre o erário público e estimular os cidadãos e usuários a assumirem maior responsabilidade por suas próprias vidas. Assim, a inovação poderia vir diretamente do usuário do serviço, que possui um conhecimento profundo de quais são suas necessidades e qual a melhor maneira de atendê-las. A abertura dos serviços aos usuários garantiria que os serviços certos sejam priorizados e daria espaço e oportunidade para encontrar novas soluções. E não se trata apenas de melhoria e inovação de serviços, pois na realidade o governo também precisa economizar dinheiro. A coprodução seria um meio confiável de gerar recursos gratuitos, contribuindo para a economia que precisa ser feita no orçamento público. Essa perspectiva envolve relacionamentos regulares e de longo prazo entre usuários de serviços, membros da comunidade e provedores de serviços, sendo um meio pelo qual o governo pode capitalizar os recursos gratuitos gerados pelo envolvimento e participação dos cidadãos. (WILKES, 2012)

Consequentemente, pode-se definir a coprodução como sendo uma perspectiva onde o setor público e os cidadãos fazem melhor uso dos bens, recursos e contribuições uns dos outros para alcançar melhores resultados ou maior eficiência. Seus princípios básicos são que: 1) os cidadãos sabem coisas que o

governo não sabe; 2) cidadãos podem tornar um serviço mais eficaz na medida em que utilizam esse serviço; 3) cidadãos têm tempo, informações e recursos financeiros que estão dispostos a investir para melhorar sua própria qualidade de vida e ajudar os outros; 4) cidadãos têm diversas capacidades e talentos que podem compartilhar com o governo e com outros cidadãos; e 5) cidadãos podem se envolver em relacionamentos colaborativos no lugar de relacionamentos paternalistas. (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012a)

Podemos distinguir uma ampla gama de atividades relacionadas aos serviços que podem ser incluídas sob a lógica de coprodução: 1) co-comissionamento de serviços, que inclui o co-planejamento de políticas (através de mecanismos de participação deliberativa), a co-priorização de serviços (através de mecanismos de orçamento participativo) e o co-financiamento de serviços (através de arrecadação de fundos, encargos, ou acordo para aumento de impostos); 2) *co-design* de serviços (através de fóruns de usuários, laboratórios de *design* de serviços, ou mapeamento da jornada do cliente); 3) co-entrega de serviços, que inclui o co-gerenciamento de serviços (através de mecanismos de gestão comunitária de bens públicos), a co-execução de serviços (através de grupos de apoio de pares e vigilância comunitária do bairro); e 4) co-avaliação de serviços, incluindo o co-monitoramento e a co-avaliação de serviços (através de mecanismos de classificações *on-line* de usuários). (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012a)

Por outro lado, existem diversas barreiras e obstáculos que podem dificultar uma efetiva implementação da lógica de coprodução de serviços, como: 1) o receio de perda de poder por parte de políticos e gestores públicos; 2) uma cultura resistente em dar mais protagonismo aos cidadãos, devido a uma dificuldade em valorizar a capacidade de contribuição desses cidadãos com base em suas experiências; 3) a falta de tempo, pela necessidade de soluções de curto prazo; 4) sistemas disfuncionais, onde há diferenças entre as prioridades de governos locais e governos nacionais, restrições legais, orçamentos alocados em diferentes órgãos ou agendas políticas contrárias; 5) receios sobre os riscos de dar mais poder aos cidadãos, podendo levar a falhas na prestação dos serviços; e 6) uma linguagem disfuncional, que apresenta estranheza pelo termo “coprodução” e outros jargões relacionados. (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012b)

Também há quem classifique a governança dos serviços públicos em três etapas (assim como a OCDE classifica em governo analógico, governo eletrônico e governo digital), mas utilizando os seguintes termos: 1) “gestão pública tradicional”, onde a visão é centrada no governo e na produção de serviços, com uma relação entre os atores onde predomina a hierarquia dos servidores públicos e a população

assume um papel de cliente do governo; 2) “nova gestão pública”, onde a visão é centrada no usuário, com uma relação entre os atores onde predomina uma lógica de mercado e a população assume um papel de consumidora; e 3) “gestão de rede”, onde a visão é guiada pelo usuário (*shaped by civil society*), com uma relação entre os atores onde predomina a lógica de redes e parcerias e a população assume o papel de coprodutora de serviços públicos. (HARTLEY, 2005)

Outro termo frequentemente associado ao significado de uma visão guiada pelo cidadão é o de “participação” (seja no seu formato tradicional, analógico, ou no seu formato digital, muitas vezes chamada de *e-participation*). Considera-se o papel do usuário mais ativo e poderoso como um meio bem-vindo para promover a democracia direta e formas menos elitistas de representação em uma sociedade de massa. A institucionalização do usuário como um participante ativo na formação dos serviços públicos seria um complemento promissor às instituições tradicionais da democracia liberal, permitindo que as pessoas comuns participem do governo em questões que são centrais em suas vidas. (Sørensen, 2000)

A falta de compreensão sobre as motivações dos cidadãos para participar e a relutância das instituições públicas em compartilhar genuinamente a definição da agenda pública e o poder de tomada de decisão parecem desempenhar um papel importante na limitação do progresso observado pelas iniciativas de participação digital (*e-participation*) (LE BLANC, 2020). Essa lógica baseada em uma democracia participativa poderia ajudar a melhorar o desenho, a implementação e a sustentabilidade dos serviços públicos, bem como aumentar a confiança do público no governo (MARTIN, 2004). Somente tornando-se participantes ativos da vida cívica, em vez de permanecerem espectadores passivos à margem, os cidadãos podem reconquistar a confiança na ideia democrática de que o governo é feito de seus cidadãos, reconquistando assim a confiança em sua capacidade de governar a si próprios. Seria essa relação que permitiria aflorar a totalidade da individualidade, que gera a autoaceitação necessária para descobrir ou recuperar todo o seu potencial criativo como cidadão (KRAMER, 1999).

1.4) Considerações sobre o referencial teórico

Com base no referencial teórico levantado, uma primeira consideração a ser feita é a definição de um único termo que sirva para definir tanto os clientes que utilizam os serviços de empresas privadas como os cidadãos que utilizam os serviços públicos oferecidos por governos. Nesse sentido, é importante lembrar que os serviços públicos também são utilizados por empresas privadas, organizações não-governamentais e, até mesmo, por órgãos públicos. Dessa forma, entende-

se que a melhor maneira de se referir a todos esses perfis que utilizam serviços públicos e privados seja o termo “usuário”, que serve como categoria geral para todos esses casos.

Durante a análise teórica sobre o tema identificou-se uma considerável variedade de terminologias que procuram definir as etapas que fazem parte do processo de transformação de serviços públicos e privados. Apesar dessa variedade poder ser justificada, em alguns casos, por especificidades que cada termo possa tentar representar, para o escopo da presente pesquisa entende-se que é possível agrupar muitas dessas terminologias sob um mesmo conceito.

Para isso, termos encontrados durante a revisão bibliográfica, como *Customer Relationship Management – CRM*, *Customer Centricity*, *Customer Satisfaction*, *Customer Service*, *Customer Loyalty*, *Quality as Perceived by the Customer*, *Market Orientation*, *Market-Driven Organization*, *Customer-Based Strategy*, *Customer-Driven Services Management*, *Customer-Driven Improvement Model*, *Innovating for Customers* e *Customer-Centered Innovation* serão representados pelo conceito de “visão centrada no cliente”.

Nesse mesmo sentido, os termos *Citizen Relationship Management – CzRM*, *Nova Gestão Pública*, *Consumerism*, *Citizen-Centric*, *User-Centric Focus*, *Citizen-Centric Public Service Delivery*, *User-Centered Design Process*, *Focus on Users*, *Citizen-Centric Approach*, *User-Centered Approach* e *Citizen-Centric View* passarão a ser representados pelo conceito de “visão centrada no cidadão”.

Já os termos *Customer-Driven Innovation*, *Innovating with Customers*, *Knowledge Co-Creation*, *Administração 3.0* e *Algorithmic Management* serão representados pelo conceito de “visão guiada pelo cliente”.

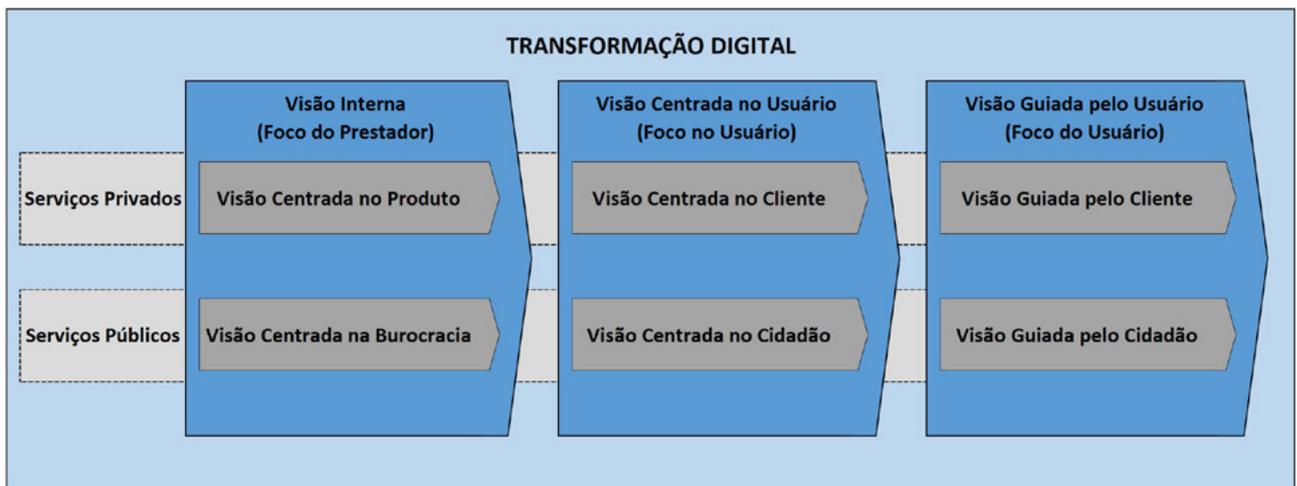
Enquanto os termos *User-Driven Approach*, *Public Service Orientation – PSO*, *Citizen-Driven Approach*, *User-Driven Service Delivery*, *Coprodução de Serviços* e *e-Participation* passarão a ser representados pelo conceito de “visão guiada pelo cidadão”.

A partir dessa definição, a revisão bibliográfica parece deixar claro que o processo de transformação digital de serviços públicos e privados segue etapas com lógicas muito semelhantes, apesar da diferença na natureza desses serviços. Em ambos os casos a transformação digital pode passar por dois processos distintos. No primeiro processo de transformação, tanto empresas como governos partem de uma visão interna (centrada no produto ou centrada na burocracia) e passam a adotar uma visão centrada nos seus usuários (centrada no cliente ou centrada

no cidadão), onde governos procuram entender os desejos de seus cidadãos para definirem seus serviços públicos e empresas privadas procuram entender os desejos de seus clientes para definirem seus serviços privados. Já o segundo processo seria a mudança dessa visão centrada no usuário para uma visão guiada pelo usuário (guiada pelo cliente ou guiada pelo cidadão), onde cidadãos participam ativamente de processos de tomada de decisão dos seus governos na definição de serviços públicos e clientes participam ativamente de processos de tomada de decisão de empresas privadas na definição de serviços privados.

Com base nas considerações feitas até aqui, a figura abaixo procura sintetizar tanto a padronização de todas terminologias encontradas como essa semelhança entre a lógica de transformação digital de serviços públicos e privados.

Figura 2 - Progressão da transformação digital em serviços públicos e privados



Fonte: elaboração própria

A partir da figura acima, percebe-se que tanto governos como empresas privadas começam saindo de uma perspectiva fechada, fundamentada em questões internas (ou o foco do prestador do serviço), para adotarem uma perspectiva mais ampla, que procura identificar fatores externos relevantes para seus procedimentos internos. A visão centrada no usuário (ou o foco no usuário) seria uma abordagem onde governos e empresas privadas procuram identificar quais são os interesses, os desejos e as necessidades dos usuários dos seus serviços, para que possam fundamentar melhor seus processos internos de tomada de decisão.

Já em um segundo momento, governos e empresas podem transformar essa perspectiva mais ampla em uma perspectiva aberta, onde atores externos passam a ter uma certa forma de autonomia para influenciarem alguns procedimentos

internos desses governos e dessas empresas privadas. A visão guiada pelo usuário (ou o foco do usuário) seria uma abordagem onde são os cidadãos e os clientes que, de forma ativa, indicam seus interesses, seus desejos e suas necessidades para governos e empresas, participando diretamente de alguns dos processos de tomada de decisão.

Além da variedade de termos anteriormente mencionada, a revisão bibliográfica também identificou uma certa sobreposição entre o conceito de visão centrada no usuário e o de visão guiada pelo usuário que, em alguns casos, parecem ser tratados como sinônimos. A ideia de uma colaboração ou participação ativa dos usuários na tomada de decisão sobre os serviços é raramente abordada pela literatura sobre serviços privados, mesmo quando utiliza expressamente o termo “visão guiada pelo usuário” ou algum equivalente. Já a literatura sobre serviços públicos parece utilizar muitas vezes esse significado, mesmo quando utiliza o termo “visão centrada no cidadão”, enfatizando a importância da abertura do governo para a colaboração e participação ativa da sociedade nos processos decisórios.

Como resultado do exposto até aqui, parece ser importante que se verifique na prática se governos e empresas conhecem e adotam os conceitos de visão centrada no usuário e de visão guiada pelo usuário, conforme definidos pela presente pesquisa. Ainda com relação a este ponto, pode-se aproveitar para questionar o quanto que cada governo e cada empresa acredita adotar de cada uma dessas visões. Além disso, seria interessante analisar se essas etapas do processo de transformação digital (visão interna, visão centrada no usuário e visão guiada pelo usuário) representam efetivamente uma progressão, onde governos e empresas abandonam uma visão considerada ultrapassada para que seja possível adotarem uma visão mais atualizada, como a bibliografia parece sugerir. Por último, pode-se tentar identificar o quanto que serviços públicos e privados efetivamente utilizam as ferramentas relacionadas à visão centrada no usuário ou as ferramentas relacionadas à visão guiada pelo usuário.

2.

Metodologia





2. Metodologia

A partir da revisão apresentada no capítulo anterior, o presente trabalho realizou uma pesquisa exploratória através de um estudo comparado para tentar entender melhor a forma como governos e empresas privadas percebem e implementam estes dois processos diferentes de transformação digital dos seus serviços: a mudança de uma visão interna (focada na burocracia e nos produtos) para uma visão centrada no usuário (onde governos e empresas privadas procuram entender os desejos e as necessidades de seus cidadãos e clientes); e a mudança de uma visão centrada no usuário para uma visão guiada pelo usuário (onde cidadãos e clientes colaboram e participam ativamente de processos decisórios de governos e empresas privadas). Com isso, o objetivo principal dessa pesquisa é o de comparar como que governos e empresas privadas entendem e implementam a visão centrada no usuário e a visão guiada pelo usuário.

2.1) Seleção dos casos

Para selecionar os países a serem pesquisados neste trabalho, utilizou-se a décima edição e a décima primeira edição (UNITED NATIONS, 2018; 2020) de um levantamento realizado pelas Nações Unidas desde 2001, que procura comparar o desempenho de todos os seus Estados-Membros na implementação e difusão de governos digitais. Para isso, essa pesquisa das Nações Unidas calcula para cada país o seu Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (*E-Government Development Index – EGDI*), que é definido por uma média ponderada das pontuações normalizadas nas três dimensões consideradas como as mais importantes para o governo eletrônico: a) o escopo e a qualidade dos serviços digitais, que são classificados com base no Índice de Serviços Digitais (*Online Service Index - OSI*); b) o estágio de desenvolvimento da infraestrutura de telecomunicações, classificado pelo Índice de Infraestrutura de Telecomunicações (*Telecommunication Infrastructure Index - TII*); e c) o capital humano de cada país, classificado pelo Índice de Capital Humano (*Human Capital Index - HCI*) (UNITED NATIONS, 2018; 2020).

Esse levantamento das Nações Unidas utiliza como referência principal o *EGDI*, mas a presente pesquisa exploratória utilizará como referência apenas o seu componente relacionado aos serviços digitais (*OSI*), uma vez que esse índice é um indicador composto que mede o uso das TICs pelos governos na prestação de serviços públicos. O Índice de Serviços Digitais (*OSI*) se baseia numa pesquisa sobre a presença *on-line* de todos os 193 Estados-Membros das Nações Unidas, avaliando os recursos técnicos dos *sites* nacionais e as estratégias de governo eletrônico utilizadas para a prestação de serviços públicos digitais. Os resultados são apresentados como um índice de valores padronizados em uma escala de 0 (zero) a 1,0 (um), com 1,0 (um) correspondendo aos países com serviços digitais melhor classificados e 0 (zero) aos países com serviços digitais pior classificados (UNITED NATIONS, 2018; 2020). Com base exclusivamente nesse índice (*OSI*), os países foram reclassificados para a presente pesquisa, sendo selecionados os 30 países com melhor desempenho nas duas mais recentes edições dessa pesquisa (UNITED NATIONS, 2018; 2020), conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 - Classificação dos 30 países melhor classificados com base no OSI

<i>Online Service Index</i>					
2018			2020		
<i>OSI Rank</i>	País	OSI	<i>OSI Rank</i>	País	OSI
1	Dinamarca	1.0000	1	República da Coréia	1.0000
2	Estados Unidos da América	0.9861	2	Estônia	0.9941
2	Singapura	0.9861	3	Dinamarca	0.9706
4	República da Coréia	0.9792	3	Finlândia	0.9706
4	Reino Unido	0.9792	5	Singapura	0.9647
4	França	0.9792	6	Reino Unido	0.9588
7	Austrália	0.9722	7	Estados Unidos da América	0.9471
8	Finlândia	0.9653	7	Áustria	0.9471
9	Nova Zelândia	0.9514	7	Austrália	0.9471
9	Japão	0.9514	10	Nova Zelândia	0.9294
9	Noruega	0.9514	11	Cazaquistão	0.9235
9	Itália	0.9514	12	China	0.9059
9	Índia	0.9514	12	Japão	0.9059
14	Suécia	0.9444	12	Países Baixos	0.9059
14	Emirados Árabes Unidos	0.9444	15	Emirados Árabes Unidos	0.9
16	Espanha	0.9375	15	Suécia	0.9
17	Alemanha	0.9306	17	Espanha	0.8882
17	Países Baixos	0.9306	18	França	0.8824
17	Canadá	0.9306	19	Noruega	0.8765
17	Portugal	0.9306	20	Brasil	0.8706
17	Polônia	0.9306	20	Chipre	0.8706
22	Brasil	0.9236	22	Turquia	0.8588
22	Luxemburgo	0.9236	22	Polônia	0.8588
22	México	0.9236	24	Chile	0.8529
25	Rússia	0.9167	24	Índia	0.8529
26	Estônia	0.9028	24	Malásia	0.8529
27	Uruguai	0.8889	24	Omã	0.8529
27	Malásia	0.8889	24	Lituânia	0.8529
27	Turquia	0.8889	24	Eslovênia	0.8529
30	Colômbia	0.8819	30	Argentina	0.8471

Fonte: adaptado de UNITED NATIONS, 2018 e 2020.



Além do *OSI* e dos demais índices já mencionados, o levantamento das Nações Unidas criou também um índice de participação eletrônica, onde esse tipo de participação é definida como o processo de engajamento dos cidadãos por meio das TICs na formulação de políticas, tomada de decisões e no desenho e prestação de serviços, de modo a torná-la participativa, inclusiva e deliberativa. O levantamento mede a participação eletrônica por meio do Índice de Participação Eletrônica (*E-Participation Index - EPI*), que se baseia na disponibilidade de informações *on-line*, na utilização de consultas públicas *on-line* e na utilização de processos de tomada de decisão que envolvam diretamente os cidadãos nos processos decisórios. Para isso, foi avaliada a disponibilidade de ferramentas de participação eletrônica nos portais dos governos nacionais para cada um dos critérios acima (UNITED NATIONS, 2018; 2020).

Detalhando um pouco mais cada um desses critérios, o primeiro nível de participação eletrônica é considerado a informação eletrônica. Quando estão nesse estágio, os governos estão fornecendo às pessoas informações através dos canais de TICs para ajudá-las a fazer escolhas mais informadas no próximo estágio da consulta. A informação eletrônica é fundamental porque, sem acesso a informações públicas, a participação não pode ser baseada em evidências, totalmente relevante ou significativa. O segundo nível do modelo de participação eletrônica é a consulta eletrônica. Este estágio significa que consultar as pessoas faz parte do processo de elaboração de novas políticas e para o desenho de novos serviços ou projetos. As consultas, no entanto, não precisam significar que o governo é obrigado a usar os insumos recebidos. Em vez disso, os governos passam a ter a capacidade de alavancar as informações obtidas para responder melhor aos sentimentos do público sobre um determinado assunto. Já o terceiro estágio trata da tomada de decisão eletrônica. Esta fase se refere a um processo no qual as pessoas se manifestam nos processos de tomada de decisão como na votação eletrônica direta por meio de sistemas seguros e na identificação de opções e propostas preferidas (populares) classificando-as nas funções “Curtir/ Não gostar” ou “mais/menos” das mídias sociais. Embora a formulação de políticas seja o resultado lógico desse tipo de atividades de engajamento público, a coleta e a consulta de informações são formas de participação igualmente valiosas. Recentemente, o discurso político vem ganhando atenção especial à medida que novas ferramentas de *software* estão criando sistemas mais complexos e sofisticados de deliberação *online* (UNITED NATIONS, 2018; 2020).

Com base exclusivamente no *EPI*, todos os 153 países foram novamente reclassificados pela presente pesquisa, para que possam ser identificados também aqueles países com melhor desempenho no nível de participação digital que a sociedade apresenta junto ao seu governo. Novamente, foram selecionados os 30 (trinta) países com melhor desempenho nas duas mais recentes edições dessa pesquisa (UNITED NATIONS, 2018; 2020), conforme a tabela abaixo:

Tabela 2 - Classificação dos 30 países melhor classificados com base no *EPI*

<i>Online Service Index</i>					
2018			2020		
<i>EPI Rank</i>	País	EPII	<i>EPI Rank</i>	País	EPI
1	Dinamarca	1.0000	1	Estados Unidos da América	1.0000
1	Estados Unidos da América	1.0000	1	Estônia	1.0000
1	Singapura	1.0000	1	República da Coreia	1.0000
4	República da Coreia	0.9888	4	Japão	0.9881
5	Reino Unido	0.9831	4	Nova Zelândia	0.9881
5	França	0.9831	6	Reino Unido	0.9762
5	Austrália	0.9831	6	Singapura	0.9762
5	Finlândia	0.9831	6	Áustria	0.9762
5	Nova Zelândia	0.9831	9	Países Baixos	0.9643
5	Japão	0.9831	9	Polônia	0.9643
11	Noruega	0.9775	9	China	0.9643
12	Itália	0.9719	9	Austrália	0.9643
13	Índia	0.9663	9	Dinamarca	0.9643
13	Suécia	0.9663	14	Chipre	0.9524
15	Emirados Árabes Unidos	0.9551	14	Finlândia	0.9524
15	Espanha	0.9551	16	Canadá	0.9405
17	Alemanha	0.9438	16	Emirados Árabes Unidos	0.9405
17	Países Baixos	0.9438	18	França	0.9048
19	Canadá	0.9382	18	Kuwait	0.9048
19	Portugal	0.9382	18	Suíça	0.9048
19	Polônia	0.9382	18	Brasil	0.9048
22	Brasil	0.9326	18	Noruega	0.9048

Online Service Index					
2018			2020		
EPI Rank	País	EPII	EPI Rank	País	EPI
23	Luxemburgo	0.9213	23	Bulgária	0.8929
23	México	0.9213	23	Croácia	0.8929
23	Rússia	0.9213	23	Turquia	0.8929
26	Estônia	0.9157	26	Cazaquistão	0.881
27	Uruguai	0.9101	27	Rússia	0.869
27	Malásia	0.9101	27	Colômbia	0.869
29	Turquia	0.9045	29	Chile	0.8571
30	Colômbia	0.8989	29	Irlanda	0.8571
			29	Uruguai	0.8571
			29	Índia	0.8571
			29	Argentina	0.8571
			29	Eslovênia	0.8571
			29	Malásia	0.8571

Fonte: adaptado de UNITED NATIONS, 2018 e 2020.

Para que se tivesse uma combinação entre critérios de qualidade dos serviços digitais e critérios sobre a participação da sociedade nos processos decisórios dos seus governos, a presente pesquisa utilizou como base esses dois índices elaborados pelas Nações Unidas. Somando-se os 30 melhores índices de qualidade de serviços digitais de 2018 e 2020 e os 30 melhores índices de participação eletrônica de 2018 e 2020, chegou-se à seguinte lista

Tabela 3 - Classificação dos países com base na soma dos índices OSI e EPI de 2018 e 2020

País	Soma dos Índices
República da Coreia	3,9792
Dinamarca	3,9349
Estados Unidos da América	3,9163
Reino Unido	3,8973
Singapura	3,8933
Finlândia	3,8883
Austrália	3,8667
Nova Zelândia	3,852
Japão	3,8285

País	Soma dos Índices
Estônia	3,807
Países Baixos	3,7896
França	3,7327
Emirados Árabes Unidos	3,7287
Noruega	3,7102
Brasil	3,6709
Índia	3,6165
Espanha	2,8088
Suécia	2,7826
Canadá	2,7812
China	2,7747
Polônia	2,7537
Rússia	2,707
Colômbia	2,6722
Uruguai	2,6617
Turquia	2,6406
Malásia	2,5989
Áustria	1,9233
Itália	1,9065
México	1,8674
Luxemburgo	1,8618
Alemanha	1,8519
Portugal	1,8295
Chipre	1,823
Cazaquistão	1,8045
Irlanda	1,7897
Chile	1,71
Argentina	1,7042

Fonte: adaptado de UNITED NATIONS, 2018 e 2020.

Entre estes 46 países, foram selecionados os 16 países com os maiores índices (que estão destacados em negrito na Tabela 3, acima). A escolha destes países também se fundamentou no fato de que todos estes 16 países selecionados apareceram entre os 30 melhores índices de OSI em 2018 e 2020 e entre os 30 melhores índices de EPI em 2018 e 2020, demonstrando assim que são países com um padrão de qualidade (dos serviços digitais e da participação eletrônica) consolidado durante o período em que estas pesquisas foram realizadas pelas Nações Unidas.

Com relação às empresas privadas selecionadas para a pesquisa, devido à falta de produção acadêmica ou técnica com relação ao conceito de visão guiada pelo usuário, foram utilizadas matérias de alguns sites especializados no tema

para identificar empresas que se destaquem na adoção dessa visão guiada pelo usuário e na visão centrada no usuário. Com relação à empresa Amazon, é possível encontrar cartas do seu fundador e CEO, Jeff Bezos, para seus acionistas, enfatizando de todas as formas possíveis a importância de a empresa ter uma obsessão com a visão dos clientes⁹. Uma análise especializada sobre as características de sucesso da Uber destaca a participação ativa de seus clientes e motoristas. Outro *site*, com análises de especialistas na área, menciona que a líder da equipe de Experiência do Usuário da Airbnb, Desirree Madison-Biggs, teria dito em uma conferência que a empresa costuma convidar seus clientes para participar dos processos decisórios internos da empresa¹⁰. A revista Forbes ressalta como a Netflix utiliza as informações que tem sobre os perfis dos seus clientes para oferecer recomendações personalizadas¹¹. O Google tem uma publicação própria, onde procura explicar a importância do entendimento da experiência do cliente para que um empreendimento tenha sucesso¹². A Nubank destaca em seu próprio *site* a importância do empoderamento dos seus clientes como sendo o centro do seu processo de tomada de decisões¹³. A Accenture chama atenção para a importância de utilizar a inteligência artificial para desenvolver análises centradas nos usuários¹⁴. Mais um *site* especializado na área aponta que o Twitter lançou um programa de desenvolvimento e pesquisa que utiliza grupos de usuários para testar novas características de sua plataforma¹⁵. Enquanto outro *site* da área indica o Whatsapp como referência de plataforma com foco nos seus usuários¹⁶.

Para a seleção dessas empresas, também foram utilizados diferentes critérios, como: a) o destaque de algumas empresas no processo de transformação de serviços tradicionalmente oferecidos na forma analógica (Uber, Airbnb, Netflix, Nubank, iFood e Wikimedia); b) o destaque dessas empresas no quesito inovação, oferecendo serviços que não existiam no formato analógico (Google, Facebook, Spotify, Twitter e WhatsApp); c) o tamanho de mercado dessas empresas¹⁷ (Amazon, Google, Facebook, Apple, Microsoft, Accenture, e Alibaba); e d) a utilização de ferramentas de participação e engajamento dos seus usuários (Uber, Airbnb, Netflix, Amazon, iFood e Wikimedia). Como base nesses critérios, foram selecionadas as seguintes empresas privadas:


⁹ <https://pt.scribd.com/document/344982413/Amazon-2016-Letter-to-Shareholders>

¹⁰ <https://innovationtactics.com/business-model-canvas-uber/>

¹¹ <https://www.forbes.com/sites/anthonymsmith/2017/12/12/how-to-create-a-customer-obsessed-company-like-netflix/%232db30a026d22>

¹² <https://www.thinkwithgoogle.com/future-of-marketing/management-and-culture/how-successful-businesses-win-consumer-experiences/>

¹³ <https://blog.nubank.com.br/cultura-do-nubank-foco-no-cliente/>

¹⁴ [Why your organization needs user-centric analytics – and how artificial intelligence will help you build it](https://www.accenture.com/nl-en/blogs/insights/why-your-organization-needs-user-centric-analytics-and-how-artificial-intelligence-will-help-you-build-it)

¹⁵ <https://www.accenture.com/nl-en/blogs/insights/why-your-organization-needs-user-centric-analytics-and-how-artificial-intelligence-will-help-you-build-it>

¹⁶ <https://uxdesign.cc/messaging-products-a-structured-approach-to-improving-whatsapp-1f45173afd6b> ⁵⁴

¹⁷ <https://www.statista.com/statistics/263264/top-companies-in-the-world-by-market-capitalization/>

Tabela 4 - Organizações privadas selecionadas para a pesquisa

Organizações Privadas
Accenture
Airbnb
Alibaba
Amazon
Apple
Facebook
Google
iFood
Microsoft
Netflix
Nubank
Spotify
Twitter
Uber
WhatsApp
Wikimedia

Fonte: elaboração própria.

Importante destacar que o objetivo inicial era o de pesquisar serviços de governos e empresas privadas, mas com a percepção sobre a importância do conceito de visão guiada pelo usuário para a pesquisa, entendeu-se que o serviço prestado pela plataforma *Wikipedia*, da *Wikimedia Foundation* seria um excelente caso para a análise sobre essa visão, uma vez que se trata de uma forma de produção colaborativa do seu conteúdo pelos próprios usuários. Porém, a *Wikimedia Foundation* é uma organização sem fins lucrativos, não podendo, portanto, ser classificada como uma empresa privada, que pressupõe o lucro como finalidade.

Nesse sentido, a Wikimedia poderia ser classificada junto aos governos, uma vez que ambos têm como objetivo a produção de bens e valores públicos, para toda a sociedade. Por outro lado, a *Wikimedia Foundation* não se submete às mesmas limitações legais e organizacionais que os governos, tendo mais liberdade para definir suas metas e seus valores e para orientar sua organização administrativa nesse sentido. Com base nessas ponderações, optou-se por manter a Wikimedia na mesma categoria que as empresas privadas, passando porem a denominar essa categoria de organizações privadas, por ser um conceito que abarca tanto as empresas privadas quanto uma organização sem fins lucrativos com a Wikimedia.

Com base em todos os critérios anteriormente indicados, definiu-se a amostra a ser analisada pela presente pesquisa exploratória, conforme a tabela abaixo:

Tabela 5 - Governos e organizações privadas selecionadas para a pesquisa

Governos	Organizações Privadas
Austrália	Accenture
Brasil	Airbnb
Dinamarca	Alibaba
Emirados Árabes Unidos	Amazon
Estados Unidos da América	Apple
Estônia	Facebook
Finlândia	Google
França	iFood
Índia	Microsoft
Japão	Netflix
Noruega	Nubank
Nova Zelândia	Spotify
Países Baixos	Twitter

Governos	Organizações Privadas
Reino Unido	Uber
República da Coréia	WhatsApp
Singapura	Wikimedia

Fonte: elaboração própria.

2.2) Contatos com os casos selecionados

Com exceção do governo brasileiro, onde já havia uma relação prévia junto à equipe da Secretaria de Governo Digital devido à participação em outros projetos, todos os demais contatos foram realizados sem absolutamente nenhuma indicação por qualquer pessoa previamente conhecida. Também não houve nenhuma forma de solicitação institucional para a participação na pesquisa. Ou seja, todos que responderam aos contatos feitos pela pesquisa estavam se relacionando com uma pessoa desconhecida, com a qual estavam entrando em contato pela primeira vez, sem nenhum tipo de recomendação por parte de terceiros.

A identificação dos órgãos, departamentos ou pessoas a serem contactadas foi feita através de pesquisas às páginas oficiais dos governos e organizações privadas na internet. As principais informações com relação a esses contatos iniciais estão apresentadas nas tabelas abaixo:

Tabela 6 - Contatos com os governos e organizações privadas

Governos	Dias Até Entrevista	Organizações Privadas	Dias Até Entrevista
Estônia	7	Wikimedia	14
Noruega	17	Nubank	45
Brasil	20	Uber	123
Finlândia	49	Microsoft	Negou participação
Reino Unido	49	Amazon	Negou participação
Países Baixos	52	Airbnb	Negou participação
Austrália	79	Google	Negou participação
Dinamarca	84	iFood	Parou de responder
Singapura	Negou participação	Netflix	Parou de responder
Emirados Árabes Unidos	Parou de responder	Accenture	Nunca respondeu
República da Coreia	Parou de responder	Apple	Nunca respondeu

Governos	Dias Até Entrevista	Organizações Privadas	Dias Até Entrevista
Estados Unidos da América	Nunca respondeu	Facebook	Nunca respondeu
França	Nunca respondeu	WhatsApp	Nunca respondeu
Índia	Nunca respondeu	Twitter	Nunca respondeu
Japão	Nunca respondeu	Alibaba	Nunca respondeu
Nova Zelândia	Nunca respondeu	Spotify	Nunca respondeu

Fonte: elaboração própria.

O primeiro resultado a ser destacado é o fato de que se conseguiu alcançar 50% de participação (oito entre dezesseis) junto aos governos selecionados e 18,75% de participação (três entre dezesseis) junto às organizações privadas. Nesse aspecto, há que se destacar também que a pesquisa utilizou aproximadamente três meses (de setembro a dezembro de 2020) para contactar os representantes dos governos e aproximadamente cinco meses (de novembro de 2020 a abril de 2021) para contactar os representantes das organizações privadas. Na grande maioria dos casos, o contato foi feito através de *e-mail*, mas em alguns casos foi tentado o contato através de mensagens pelo LinkedIn, Twitter e Facebook, ou mesmo através de caixas de contato (*fale conosco*) de *sites*.

Entre os que efetivamente responderam às perguntas desta pesquisa, somente o governo do Reino Unido e a empresa Uber preferiram não realizar a entrevista e enviar as respostas por escrito. Todos os demais participantes foram entrevistados de forma virtual (através da plataforma MS Teams, no caso da Finlândia, e através da plataforma Zoom nos demais casos), em conversas que duraram entre 30 minutos (Wikimedia) e 2 horas (Austrália).

O período entre a realização do primeiro contato por *e-mail* e a efetiva realização da entrevista (ou envio das respostas escritas) variou entre 7 dias (Estônia) e 84 dias (Dinamarca), no caso dos governos, e entre 14 dias (Wikimedia) e 123 dias (Uber), no caso das organizações privadas.

Além disso, entre todos que efetivamente responderam às perguntas da pesquisa, apenas os representantes dos governos do Brasil, da Estônia e da Noruega não solicitaram as perguntas de forma antecipada.

Tanto no contato com governos como no contato com as organizações privadas se buscou identificar a pessoa mais indicada para analisar e explicar o processo de transformação digital de serviços, especialmente no que se refere ao relacionamento com os usuários desses serviços. Essa pessoa poderia ser de qualquer cargo ou função que se capacite ou seja indicado como capacitado

para responder às perguntas selecionadas sobre o tema desta pesquisa. A identificação da pessoa mais indicada foi feita através de pesquisas junto aos *sites* dos governos e das organizações privadas e de conversas por *e-mail*, onde foi explicado o objeto da pesquisa e os tipos de perguntas que seriam utilizadas na entrevista, para que cada órgão ou departamento indicasse aquela pessoa que entendem mais capacitada para responder sobre este tema. Nos governos, foram procurados apenas representantes dos governos nacionais (não sendo realizadas entrevistas com representantes regionais ou locais). Já com relação às organizações privadas, foi dada preferência a entrevistas com representantes diretamente ligados às matrizes de cada empresa, mas quando isso não foi possível (o que ocorreu apenas no caso da empresa Uber), foi aceita a entrevista com representantes da empresa no Brasil.

Tabela 7 - Informações sobre os respondentes do instrumento de pesquisa

Governo/Empresa	Nome	Cargo	Departamento	Data
Brasil	Joelson Vellozo Júnior	Diretor do Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos	Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos – Secretaria de Governo Digital – Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital – Ministério da Economia	24/08/2020
Estônia	Florian Marcus	<i>Digital Transformation Adviser</i>	<i>e-Estonia Briefing Centre</i>	22/09/2020
Noruega	Mona Hovland Jakobsen	<i>Senior Adviser</i>	Department for Digital Transformation - Norwegian Digitalisation Agency	02/10/2020
Reino Unido	Ruth A. Panin	<i>Portfolio Support Officer</i>	<i>Government Digital Service (GDS), Cabinet Office</i>	03/11/2020
Finlândia	Sirpa Fourastie	Chefe do Grupo de <i>Design</i> de Serviços e Transformação Digital	Digital and Population Data Services Agency	03/11/2020
Países Baixos	Victor Zuydweg	<i>Programme Lead</i>	<i>User Needs First (Gebruiker Centraal)</i>	06/11/2020
Austrália	Mariam Ibraheim	<i>Head of the Digital Service Standard</i>	<i>Digital Transformation Agency (DTA)</i>	03/12/2020
	Ruth Ellison	<i>Head of User Research and Digital Squads</i>		
Dinamarca	Katrine Maria Krzeminski	Consultora Chefe - Escritório de Serviço Digital	<i>Danish Agency for Digitisation</i>	08/12/2020
Nubank	Bruno Magrani	Diretor de Relações Institucionais e de Ouvidoria	N/A	17/12/2020
	Christian Baines	Gerente de Comunicação		

Governo/Empresa	Nome	Cargo	Departamento	Data
Wikimedia	Kelsi Stine-Rowe	Senior Project Manager, Movement Consultation	Communications	09/02/2021
Uber	Rafael Alloni (com participação de diversos setores)	Public Policy Manager	Políticas Públicas (com participação de diversos setores)	05/03/2021

Fonte: elaboração própria.

2.3) Realização das entrevistas

A pesquisa foi realizada utilizando entrevistas em profundidade por meio de videoconferências. Essas entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, com o objetivo de garantir a flexibilidade para que fosse possível aprofundar melhor em alguns elementos considerados relevantes nas respostas apresentadas ou para ajudar o respondente a compreender de forma mais precisa os conceitos utilizados pela pesquisa. Para permitir uma maior participação dos casos selecionados, foi aceito (nos casos do governo do Reino Unido e da empresa Uber) o envio das respostas por escrito, adaptando o roteiro de entrevistas em profundidade para um questionário enviado em formato de documento Word que foi preenchido pelos respondentes e retornado por *e-mail*.

Além de ter a prestação de serviços públicos e privados como objeto, a pesquisa utilizou os conceitos de visão centrada no usuário e de visão guiada pelo usuário como categorias analíticas, procurando identificar como cada representante de governos e empresas entende a diferença entre estes conceitos na teoria e na prática. Considerando que estes conceitos apresentam uma diversidade considerável de interpretações, procurou-se também identificar se a interpretação dos conceitos está alinhada com as definições encontradas durante a pesquisa teórica. Também foi levado em conta que, especialmente no caso dos governos, por se estar entrevistando representantes dos governos nacionais, é possível que cada país apresente uma variedade de situações diferentes com relação aos seus serviços públicos nacionais, onde alguns tenham uma visão mais analógica, enquanto outros apresentem uma visão centrada no usuário ou uma visão guiada pelo usuário. Nestes casos, o objetivo da pesquisa foi o de tentar captar uma perspectiva geral sobre os serviços daquele país, sem analisar casos de serviços de forma individualizada.

Com base nestes critérios, foi elaborado um instrumento de pesquisa (Anexo 1), que procurou combinar perguntas fechadas com perguntas abertas. Por se tratar de uma pesquisa exploratória, cujo objeto apresenta uma dificuldade considerável

para a definição dos conceitos que servem de base para as categorias analíticas, foi importante a utilização de perguntas abertas, explorando e procurando esclarecer de forma mais aprofundada estes temas. Por outro lado, por se tratar da realização de um levantamento de informações iniciais sobre diferentes características que apresentam um grau considerável de subjetividade com relação aos seus significados, também foi importante a possibilidade de utilizar perguntas fechadas, que permitiram a classificação, comparação e análise de indicadores com um menor grau de subjetividade.

Todas as entrevistas iniciaram com três perguntas que tinham o objetivo de obter respostas espontâneas, ou seja, antes da apresentação dos conceitos e significados adotados na presente pesquisa, procurando assim evitar o direcionamento das respostas. A primeira pergunta aberta era sobre o que serve de base para a tomada de decisão no processo de transformação digital (melhoria/aperfeiçoamento) dos serviços públicos de cada país. O objetivo desta pergunta inicial era o de verificar se os respondentes mencionavam algum aspecto relacionado à adoção de uma visão centrada no usuário (onde os governos procuram entender os desejos e as necessidades dos usuários dos seus serviços públicos) ou algum aspecto relacionado à adoção de uma visão guiada pelo usuário (onde os usuários dos serviços públicos colaboram e participam ativamente de processos decisórios dos governos).

A segunda pergunta da entrevista continuou sendo uma pergunta aberta, mas agora questionando especificamente sobre a existência de alguma forma de consulta junto aos usuários dos serviços, que sirva de base para a tomada de decisão no processo de transformação dos serviços. Apesar desta pergunta estar se referindo diretamente ao conceito de visão centrada no usuário, este termo ainda não havia sido mencionado explicitamente neste momento das entrevistas.

Esse primeiro bloco de perguntas abertas, antes da menção de qualquer um dos conceitos analisados pela pesquisa, terminava com uma pergunta sobre a existência de alguma forma para que os usuários possam tomar a iniciativa de colaborar ou participar ativamente da tomada de decisão no processo de transformação dos serviços. Esta pergunta procurou identificar como os respondentes se referem à visão guiada pelo usuário, sem que este termo seja mencionado de forma explícita.

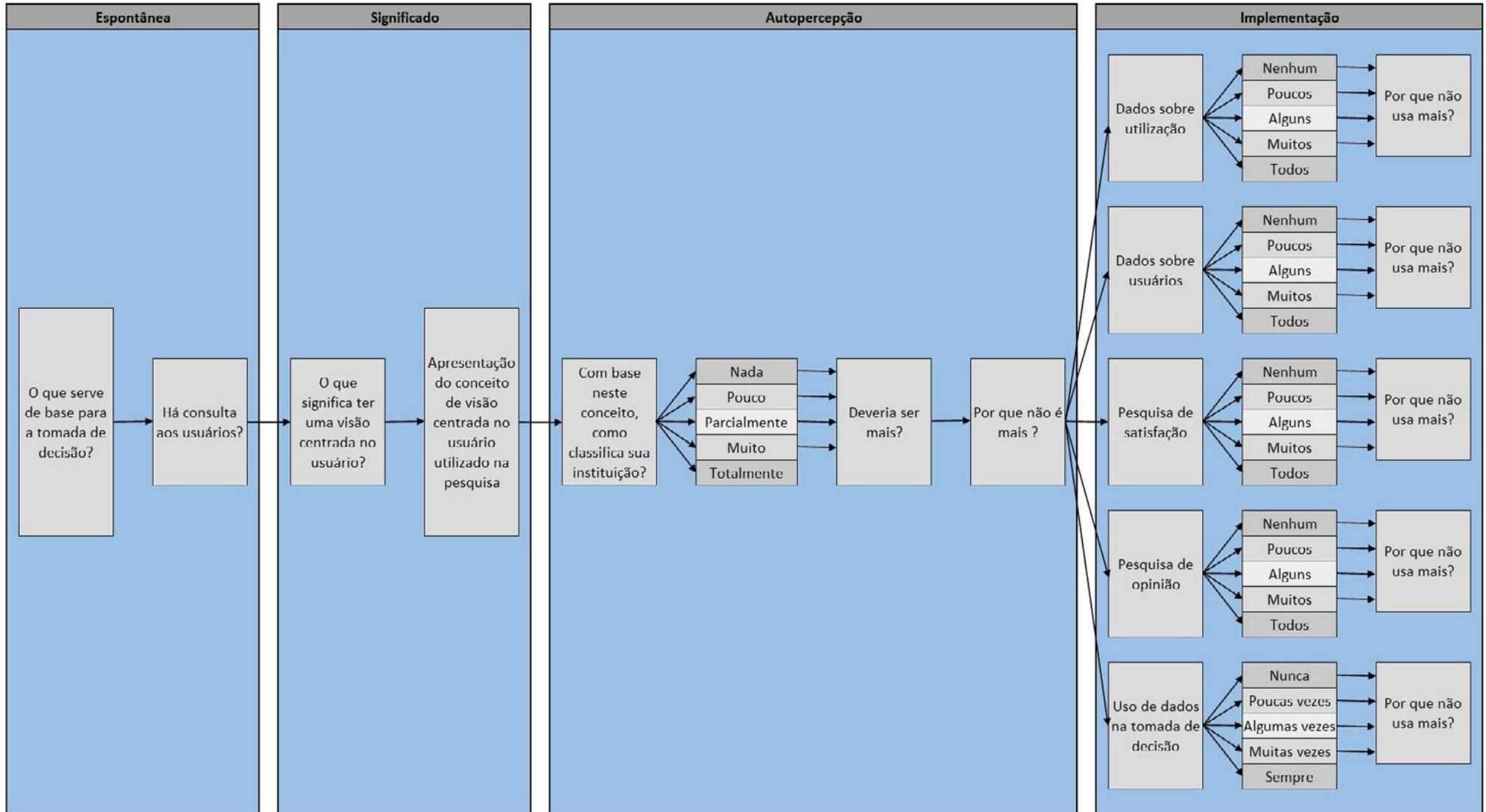
Em seguida, os entrevistados foram questionados sobre se conheciam o conceito de visão centrada no usuário. Com base apenas nesse conhecimento prévio de cada respondente, foi solicitado que eles explicassem com suas palavras o significado

comentários que estejam permanentemente disponíveis para os usuários; c) a existência de alguma forma de classificação dos serviços com base no perfil dos usuários; d) a existência de alguma forma de classificação dos serviços com base nas avaliações dos usuários; e e) se usuários colaboram ou participam de forma ativa da tomada de decisão sobre a transformação digital dos serviços públicos desses países. As alternativas de resposta apresentadas nas cinco questões variavam entre nenhum (0%), poucos (25%), alguns (50%), muitos (75%) ou todos (100%) os serviços adotando cada ferramenta. Com relação à última pergunta, sobre a colaboração ou participação ativa dos usuários na tomada de decisão, as alternativas de resposta variavam entre nunca (0%), poucas vezes (25%), algumas vezes (50%), muitas vezes (75%) ou sempre (100%) colaboram ou participam ativamente. Todos também foram questionados sobre os motivos de não se ter ainda uma adoção maior dessa visão guiada pelos usuários nos seus países.

Com base nessa estrutura dos instrumentos de coleta de dados, procurou-se organizar as informações obtidas dentro de três categorias analíticas: a) “significado”, que inclui informações sobre como que governos e organizações privadas entendem os conceitos de visão centrada no usuário e visão guiada pelo usuário. Para isso, os entrevistados foram questionados sobre suas opiniões a respeito do significado de cada uma dessas visões. Somente após a resposta a estas perguntas é que se apresentava para os entrevistados as respectivas definições adotadas nesta pesquisa; b) “autopercepção”, que inclui informações sobre o quanto cada governo e organização privada entende que efetivamente adota cada uma das visões analisadas. A identificação sobre a adoção de cada uma das visões analisadas incluía as perguntas iniciais, de resposta espontânea e (após a apresentação dos conceitos e seus significados) a utilização de perguntas fechadas, para tentar medir o grau de percepção dos respondentes sobre a adoção de cada visão. Além disso, se procurou também verificar se entendiam ser desejável aumentar a adoção de cada uma dessas visões e identificar quais razões estariam eventualmente impedindo esse aumento na adoção da visão centrada no usuário e da visão guiada pelo usuário; e c) “implementação”, com informações sobre a forma como cada governo e organização privada implementa a visão centrada no usuário e a visão guiada pelo usuário. Para isso, se procurou identificar quais os tipos de ferramentas mais utilizadas na implementação dessas visões e quais os eventuais obstáculos que impedem ou dificultam a implementação dessas ferramentas em cada caso analisado.

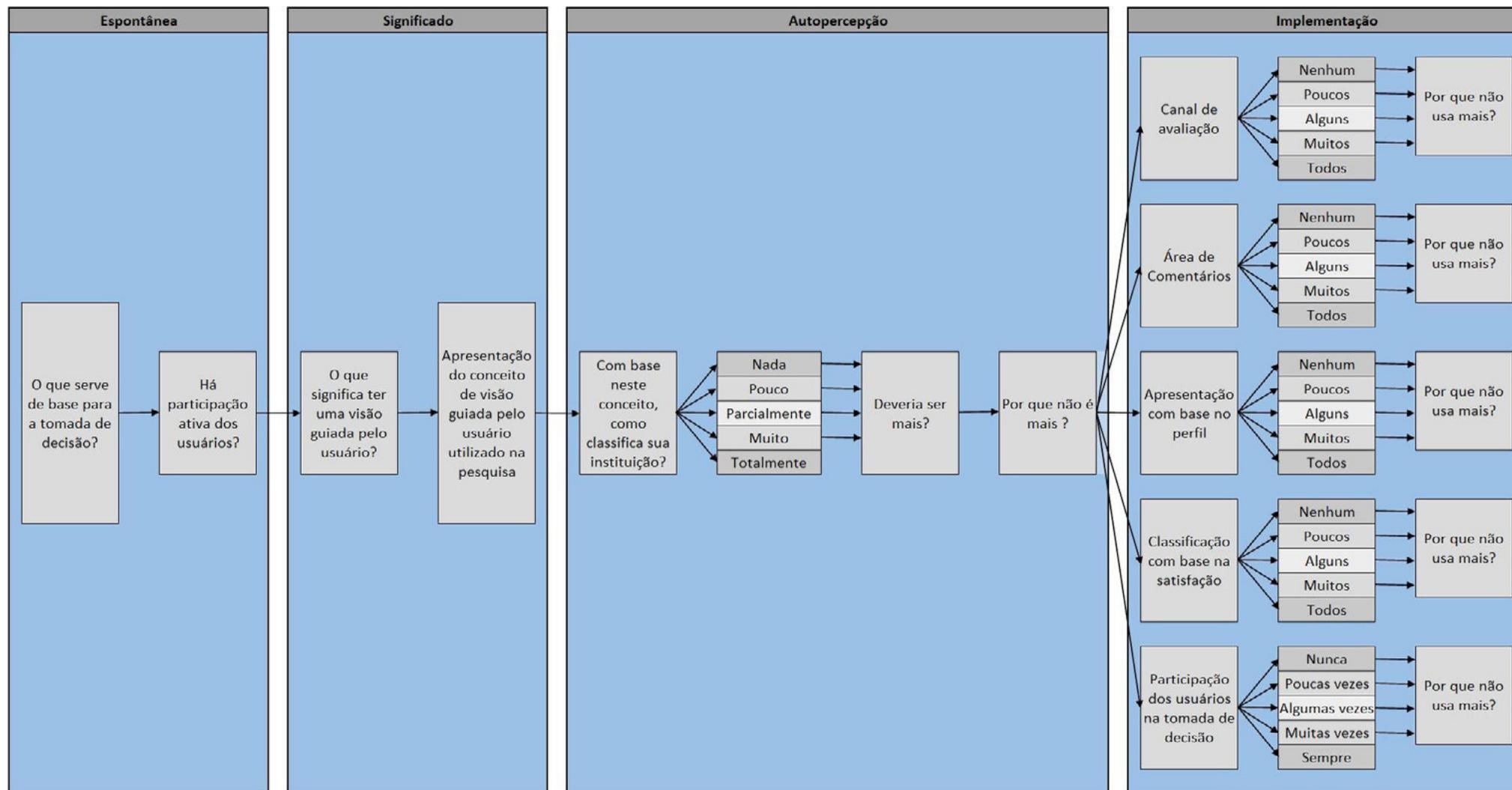
Essas categorias analíticas e suas respectivas perguntas (abertas e fechadas) foram organizadas, tanto com relação à visão centrada no usuário quanto com relação à visão guiada pelo usuário, conforme os diagramas sinóticos abaixo:

Figura 3 - Diagrama sinóptico da visão centrada no usuário no instrumento de pesquisa



Fonte: elaboração própria

Figura 4 - Diagrama sinóptico da visão guiada pelo usuário no instrumento de pesquisa



Fonte: elaboração própria

Para a análise das respostas, foram realizadas análises comparadas com base em cada uma das categorias analíticas selecionadas. Num primeiro momento, procurou-se comparar as semelhanças e diferenças entre a forma como governos e instituições privadas entendem o significado da visão centrada no usuário e da visão guiada pelo usuário. Em seguida, foram comparadas as formas como governos e instituições privadas percebem a sua própria adoção da visão centrada no usuário e da visão guiada pelo usuário. Também foram comparadas as semelhanças e diferenças entre as ferramentas através das quais governos e instituições privadas implementam a visão centrada no usuário e a visão guiada pelo usuário. Por último, procurou-se também comparar as semelhanças e diferenças entre a percepção e a implementação de cada uma dessas visões, considerando governos e instituições privadas de forma agrupada.

Por se tratar de uma pesquisa exploratória com uma amostra relativamente pequena de casos analisados, há que se destacar algumas limitações que são inerentes a uma pesquisa deste tipo. A quantidade de casos analisados não permite a identificação de correlações ou a realização de inferências estatísticas. Além disso, mesmo com relação a cada caso analisado, não é possível se afirmar que os dados levantados representem a visão total de cada governo ou organização privada, uma vez que na maioria dos casos a entrevista foi realizada com apenas uma pessoa, que respondeu com base nas suas percepções pessoais sobre as questões apresentadas (com exceção dos governos do Reino Unido e da Austrália e do Nubank e da Uber, onde houve a participação de mais de uma pessoa nas respostas às questões). Para que não houvesse maior resistência dos entrevistados para participar da pesquisa, foi firmado o compromisso de não se fazer citações diretas sobre as respostas abertas, nem comparações individualizadas (com exceção das respostas às perguntas fechadas).

Por outro lado, também é importante indicar que tanto os governos quanto as organizações privadas que participaram desta pesquisa foram selecionados justamente por serem reconhecidos como referências em serviços digitais. Assim, apesar de ser pequena, a amostra representa uma parcela qualificada para analisar o tema sobre serviços digitais. No mesmo sentido, as pessoas selecionadas para representarem cada governo ou organização privada também foram reconhecidas por suas próprias instituições como as mais preparadas para responderem sobre este tema.

Com base nisso, entende-se que os resultados encontrados não devam ser interpretados como respostas finais ou conclusões definitivas sobre nenhum dos temas analisados. Muito pelo contrário, por se tratar de uma pesquisa



exploratória, espera-se que os resultados contribuam para indicar áreas a serem analisadas mais especificamente por futuras pesquisas ou para orientar projetos que tenham o interesse em aprofundar mais em algum dos pontos analisados.



3.

Resultados





3. Resultados

Neste capítulo serão apresentados os principais resultados encontrados pela pesquisa. É importante destacar novamente que, por se tratar de uma pesquisa exploratória com uma amostra relativamente pequena de casos analisados, há que se destacar algumas limitações que são inerentes a uma pesquisa deste tipo. A quantidade de casos analisados não permite a identificação de correlações ou a realização de inferências estatísticas. Além disso, mesmo com relação a cada caso analisado, não é possível se afirmar que os dados levantados representem a visão total de cada governo ou organização privada, uma vez que na maioria dos casos a entrevista foi realizada com apenas uma pessoa, que respondeu com base nas suas percepções pessoais sobre as questões apresentadas (com exceção dos governos do Reino Unido e da Austrália, e do Nubank e da Uber, onde houve a participação de mais de uma pessoa nas respostas às questões). Para que não houvesse maior resistência dos entrevistados para participar da pesquisa, foi firmado o compromisso de não se fazer citações diretas sobre as respostas abertas, nem comparações individualizadas (com exceção das respostas às perguntas fechadas).

Por outro lado, também é importante indicar que tanto os governos quanto as organizações privadas que participaram desta pesquisa foram selecionados justamente por serem reconhecidos como referências em serviços digitais. Assim, apesar de ser pequena, a amostra representa uma parcela qualificada para analisar o tema sobre serviços digitais. No mesmo sentido, as pessoas selecionadas para representarem cada governo ou organização privada também foram reconhecidas por suas próprias instituições como as mais preparadas para responderem sobre este tema.

Com base nisso, entende-se que os resultados encontrados não devam ser interpretados como respostas finais ou conclusões definitivas sobre nenhum dos temas analisados. Muito pelo contrário, por se tratar de uma pesquisa exploratória, espera-se que os resultados contribuam para indicar áreas a serem analisadas mais especificamente por futuras pesquisas ou para orientar projetos que tenham o interesse em aprofundar mais em algum dos pontos analisados

3.1) Significado

O primeiro objetivo desta pesquisa foi o de identificar como que governos e organizações privadas entendem os conceitos de visão centrada no usuário e visão guiada pelo usuário. Para isso, os entrevistados foram questionados sobre suas opiniões a respeito do significado de cada uma dessas visões. Somente após a resposta a estas perguntas é que se apresentava para os entrevistados as respectivas definições adotadas por esta pesquisa.

3.1.1) O que significa ter uma visão centrada no usuário?

a) Serviços públicos

Entre os representantes dos governos, a resposta mais recorrente foi relacionada à ideia de ter o usuário como principal elemento do processo de transformação digital dos serviços públicos, colocando os interesses dos usuários à frente dos interesses do governo. Foi destacado que, muitas vezes, facilitar a vida do usuário pode dificultar a vida do governo e que o ponto de vista dos servidores públicos pode não ser o mais efetivo para atender às necessidades dos usuários de serviços públicos.

A ideia de o governo tentar se colocar no lugar dos usuários também foi levantada com alguma frequência, junto com a noção de que, para entender os usuários é necessário adotar uma perspectiva de fora do governo para dentro, sem supor que o governo saiba o que os usuários pensam, mas efetivamente perguntado isso para eles através de um contato próximo e direto.

Além disso, de maneira complementar, foi lembrada a necessidade de inclusão da perspectiva de todos perfis de usuários durante o processo de desenho e implementação dos serviços públicos. Isso inclui: a utilização de uma linguagem simples e acessível; que não seja necessário nenhum tipo de conhecimento prévio sobre a estrutura governamental; que a prestação de serviços inclua canais digitais, mas não exclua ou deixe de priorizar os canais presenciais; que sejam consideradas todas etapas envolvendo a prestação de cada serviço, desde a necessidade de informações sobre o serviço, passando pela prestação do serviço e incluindo até um acompanhamento e suporte posterior; que o serviço seja desenhado para ser o mais simples possível, com a menor quantidade de interações possível e conduzindo a um resultado claro ou direcionando para algum outro local onde esse resultado possa ser alcançado; e não exigir nenhum tipo de informação além daquelas essenciais para a prestação do serviço.

b) Serviços privados

Já entre os representantes das organizações privadas, a maioria dos participantes disse não ter uma definição clara sobre o que significa ter uma visão centrada no usuário. Por outro lado, todos entrevistados foram taxativos ao dizer que a principal razão para o sucesso de seus produtos e serviços seria o fato de serem desenhados com base nas necessidades de seus usuários.

Em alguns casos, houve menção sobre a importância do mapeamento dos usuários, da consulta junto aos usuários e da inclusão desses usuários nos processos de tomada de decisão sobre o aprimoramento dos serviços privados. Também foi dito que as empresas não podem imaginar que já sabem quais são as necessidades dos seus usuários, sendo necessários mecanismos de consultado que já podem estar integrados no próprio funcionamento da plataforma, além das pesquisas frequentes e periódicas.

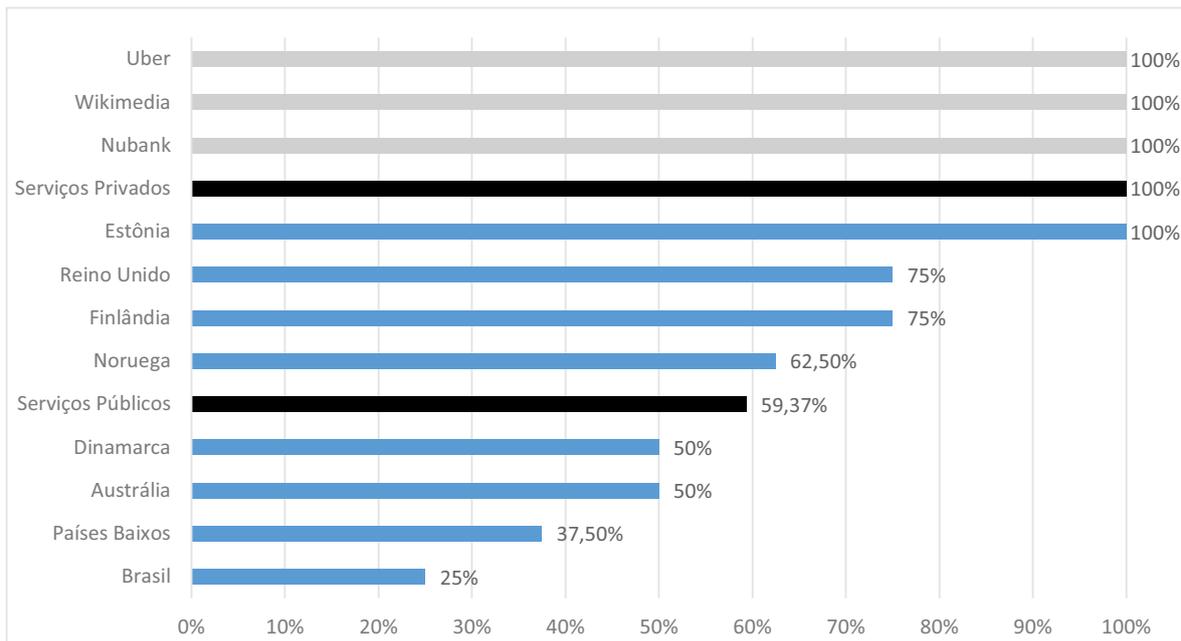
Por último, mas não menos importante, a maioria dos entrevistados mencionou que, para serem efetivamente centradas nos usuários, as organizações privadas precisam tomar decisões difíceis, valorizam o cliente e maximizam o relacionamento com o cliente no longo prazo, ainda que signifique minimizar (ou não maximizar) ganhos de curto prazo.

Há que se mencionar que um dos entrevistados demonstrou uma certa confusão entre os conceitos, dizendo que quando um governo tenta se colocar no lugar de seus usuários estaria adotando a visão do usuário (que corresponderia à visão guiada pelo usuário) e não a visão no usuário (que corresponderia à visão centrada no usuário).

3.2.1) O quanto se adota uma visão centrada no usuário?

O gráfico abaixo apresenta os resultados encontrados com relação à autopercepção que cada entrevistado indicou sobre o quanto seu governo ou sua organização privada efetivamente adota uma visão centrada no usuário, sendo 0% uma visão nada centrada no usuário, 50% uma visão parcialmente centrada no usuário e 100% uma visão totalmente centrada no usuário.

Gráfico 1 - Autopercepção sobre adoção da visão centrada no usuário



Fonte: elaboração própria.

De acordo com os dados levantados, todos os representantes das organizações privadas as percebem como totalmente centradas no usuário, enquanto entre os representantes dos governos há uma variação entre uma autopercepção como pouco centrado no usuário (Brasil) e totalmente centrado no usuário (Estônia).

No início de cada entrevista foi feita uma pergunta aberta sobre o que serve de base para a tomada de decisão no processo de transformação digital dos serviços de cada governo ou organização privada. Essa foi sempre a primeira pergunta de cada entrevista, sendo realizada antes da menção sobre qualquer conceito e antes de qualquer indicação mais precisa sobre o foco da pesquisa. O objetivo aqui era o de verificar se haveria manifestações relativas à adoção de uma visão centrada no usuário de forma espontânea.

Entre os oito governos pesquisados, seis manifestaram alguma forma de consulta aos usuários para a tomada de decisão sobre os serviços digitais. Essas formas de consulta incluíram: priorização dos serviços mais utilizados pelos usuários; priorização dos serviços pior avaliados pelos usuários; análises com base na experiência dos usuários; pesquisas para entender melhor as necessidades dos usuários; políticas de inclusão aos serviços digitais, para que todos perfis de usuários possam ter acesso; e a utilização de um padrão de qualidade para a transformação digital de serviços, incluindo nove critérios diretamente relacionados às necessidades dos usuários (entender as necessidades dos usuários, utilizar processos ágeis e centrados nos usuários, adoção de políticas de privacidade de segurança dos dados dos usuários, construção dos serviços com base em *designs* responsivos e consistentes, utilização de critérios de qualidade que sejam públicos e plataformas comuns, garantia de serviços acessíveis e inclusivos, utilização de testes desde as fases iniciais até as fases finais de desenvolvimento dos serviços, não esquecer dos serviços presenciais e utilizar de medidas de performance como satisfação dos usuários, aceitação dos serviços digitais, taxa de conclusão dos serviços e custo por transação) entre um total de treze critérios que são obrigatórios para todos serviços públicos federais.

Ainda entre os seis governos que manifestaram alguma forma de consulta junto aos usuários, houve um caso onde o entrevistado disse que, apesar da consulta aos usuários ser uma diretriz importante, na prática ela não seria efetivamente colocada em prática, pois haveria uma predominância de interesses relacionados à agendas políticas diversas. Por outro lado, houve um caso onde também se mencionou que essa consulta aos usuários não seria tão frequente na prática, devido a uma proatividade do governo neste sentido, fazendo com que a população não sentisse a necessidade de participar tanto deste processo, uma vez que o governo teria uma reputação de ser extremamente ágil neste sentido.

No sentido oposto à ideia de uma visão centrada no usuário, sete dos oito representantes de governos disseram que a tomada de decisão sobre seus serviços se baseia em alguma forma de agenda política, que não necessariamente se fundamenta nas necessidades dos usuários de serviços públicos. Seja pela existência de agendas ou diretrizes políticas orientadas por interesses diversos, seja porque a definição sobre os serviços segue a planos estratégicos predeterminados ou relatórios oficiais (*white papers*), ou mesmo por se fundamentarem numa visão interna, seja das autoridades governamentais, de líderes digitais ou mesmo dos próprios agentes públicos que trabalham diretamente na prestação de serviços.

Já entre os representantes das organizações privadas, todos disseram espontaneamente utilizar diferentes formas de consultas junto a seus usuários no processo de tomada de decisão sobre seus serviços. Em um dos casos foi mencionada a autonomia e descentralização das decisões entre as diferentes equipes da empresa, permitindo maior agilidade e proximidade aos usuários, além de orientar o processo de melhoria dos seus serviços com base nas demandas trazidas pelos usuários. Outro entrevistado disse que a organização foi construída como um movimento de base voluntária que apoia tomadas de decisão participativas e inclusivas, até mesmo para as decisões estratégicas de longo prazo. Em outra entrevista foi indicada uma tomada de decisão baseada em dados (incluindo pesquisas quantitativas e qualitativas junto aos usuários) e a utilização de testes empíricos para o desenvolvimento e implementação de novos produtos.

Por outro lado, da mesma forma como ocorreu entre as respostas dos representantes dos governos, todos representantes das instituições privadas também mencionaram nessas respostas espontâneas alguma forma de utilização de uma visão interna na definição sobre seus serviços privados. Esse foco dos prestadores de serviços privados pode ser orientado por planos estratégicos definidos com base em metas preestabelecidas, por necessidades inerentes a cada departamento ou área da empresa, ou mesmo como consequência da estrutura administrativa dessas instituições privadas determinando diferentes hierarquias nos processos decisórios.

Quando perguntados expressamente sobre a utilização de alguma forma de consulta junto aos usuários que sirva de base para o processo de transformação digital dos serviços, todos os representantes dos governos responderam positivamente. As formas utilizadas para essas consultas foram as mais variadas, incluindo: testes de protótipos com usuários; pesquisas com novos sistemas e aplicativos; imersão para tentar entender a jornada do usuários; utilização de mecanismos de avaliação quantitativos e qualitativos, em profundidade ou mais superficiais; pesquisas junto a usuários de serviços, funcionários do governo e profissionais de cada área; adoção de processos interativos de consulta junto aos usuários; utilização de pesquisas contínuas junto aos usuários; adoção de princípios ágeis através da iteração e atualização da compreensão dos usuários e suas necessidades, testando novas ideias e novos conteúdos; realização de pequenos lotes de pesquisas com os usuários em cada iteração de cada fase de desenvolvimento (que seria mais eficaz do que a realização de grandes estudos no início ou no fim do processo de desenvolvimento); realização de

processos de *design thinking* junto aos usuários; procurar garantir que os *inputs* e os *insights* obtidos nessas consultas junto aos usuários sejam efetivamente utilizados como base para a tomada de decisão sobre os serviços; e percepção por parte dos governos de que eles não possuem todo conhecimento sobre os serviços públicos, sendo importante a sua abertura para a colaboração dos usuários nesse processo.

Entre as organizações privadas também foram todas que responderam positivamente com relação à pergunta expressa sobre a utilização de mecanismos de consulta junto aos seus usuários. Foram mencionados alguns mecanismos de consulta como: ouvidorias, atendimento ao cliente e redes sociais; acompanhamento do NPS (*Net Promote Score*), que é um índice que representa a probabilidade do cliente indicar o produto ou serviço para algum amigo; a utilização de grupos focais, especialmente para o desenvolvimento de novos produtos; a contratação de facilitadores de linguagem em diversos idiomas, para facilitar a comunicação entre usuários de diferentes idiomas; utilização de testes AB para verificar se os produtos atendem às necessidades dos usuários; utilização de pesquisas de satisfação, questionários quantitativos e seleção de grupos de usuários para discussões qualitativas.

Todos os entrevistados que não responderam que sua instituição era totalmente centrada no usuário foram questionados sobre se seria desejável o aumento na adoção dessa visão. Tanto entre os representantes de governos quanto entre os representantes das organizações privadas, a resposta foi unânime de que sim, é desejável o aumento na adoção de uma visão centrada no usuário. Inclusive, foi bastante recorrente a menção ao fato de que a implementação dessa visão deve ser constantemente aumentada, por se tratar de um processo sem fim. Por considerarem que nenhum serviço é perfeito ou atende na integridade todos os desejos de seus usuários, o nível de centralidade no usuário seria sempre aprimorável, por mais centrado no usuário que um serviço já seja. Além disso, foi mencionado que o aumento dessa visão pode contribuir para: um menor custo de desenvolvimento; uma maior efetividade da solução; indicação de *insights* sobre pontos cegos do gestor do serviço através de ferramentas de *crowdsourcing*; uma maior transparência e abertura do governo; o desenvolvimento de serviços mais refinados; a inibição da burocracia; e para que os serviços sejam mais focados nas efetivas necessidades e nos objetivos dos seus usuários. Também foi indicado que, com o passar do tempo, estaria se tornando cada vez mais fácil fazer as lideranças do setor público entenderem a importância de se adotar uma visão cada vez mais centrada no usuário.

Para encerrar as questões relativas à autopercepção sobre a adoção de uma visão centrada no usuário, foi perguntado sobre quais seriam os obstáculos que impediriam uma maior adoção desta visão. O obstáculo apontado com mais frequência entre os representantes dos governos foi relacionado ao tempo necessário para a implementação de mudanças no sentido da adoção de uma visão mais centrada no usuário. Enquanto o tempo político para a tomada de decisão costuma ser muito curto (muitas vezes poucos dias ou semanas), o processo de implementação de uma visão centrada no usuário é um processo demorado e exige investimentos de longo prazo. O segundo obstáculo mais mencionado foi a mentalidade e a cultura de alguns órgãos e servidores públicos que estariam presos a velhos hábitos e, portanto, seriam mais resistentes a mudanças.

Outros fatores indicados como dificultadores para a maior adoção de uma visão centrada no usuário foram: uma imaturidade com relação aos serviços públicos de uma forma geral (gestores que não entendem sobre seus serviços, poucos dados sobre os serviços e pouca gestão sobre os serviços); a falta de competência dos servidores públicos; a noção preconcebida de que a adoção de uma visão centrada no usuário é algo difícil de ser implementado; não se saber exatamente o que significa adotar uma visão centrada no usuário; não entender a importância da adoção dessa visão; a baixa quantidade de pessoas trabalhando com essa visão; o fato de não haver valor de mercado para um governo (uma vez que não há competição entre governos) retira qualquer incentivo direto para que seus serviços sejam mais centrados no usuário; a falta de regulações sobre essa visão, que ainda seria considerada como uma *soft skill*; a diferença de maturidade entre os diferentes órgãos do governo; o fato de que um serviço público não poderia ser totalmente centrado no usuário por não ser algo com o objetivo de agradar usuários individuais, mas sim de agradar toda uma coletividade; a ideia de que a implementação de uma visão centrada no usuário seja uma atividade de silo (realizada por um setor isolado); a tradicional utilização da lógica de cascata (*waterfall*), deixando a pesquisa com os usuários para uma etapa separada e posterior ao processo de desenho do serviço; uma lógica mais ampla do governo de se organizar de forma dividida em setores, departamentos e agências, que acabam servindo como um obstáculo para uma visão mais geral do governo como um todo; o processo de destinação de orçamentos que exige uma definição prévia sobre o problema a ser enfrentado, sobre qual solução a ser implementada, sobre quais resultados devem ser entregues e em quanto tempo isso será feito, antes mesmo de que se faça qualquer estudo junto aos usuários, para que se possa começar efetivamente a entender uma determinada situação; recursos financeiros escassos; interesses políticos diversos; necessidade de compatibilização de

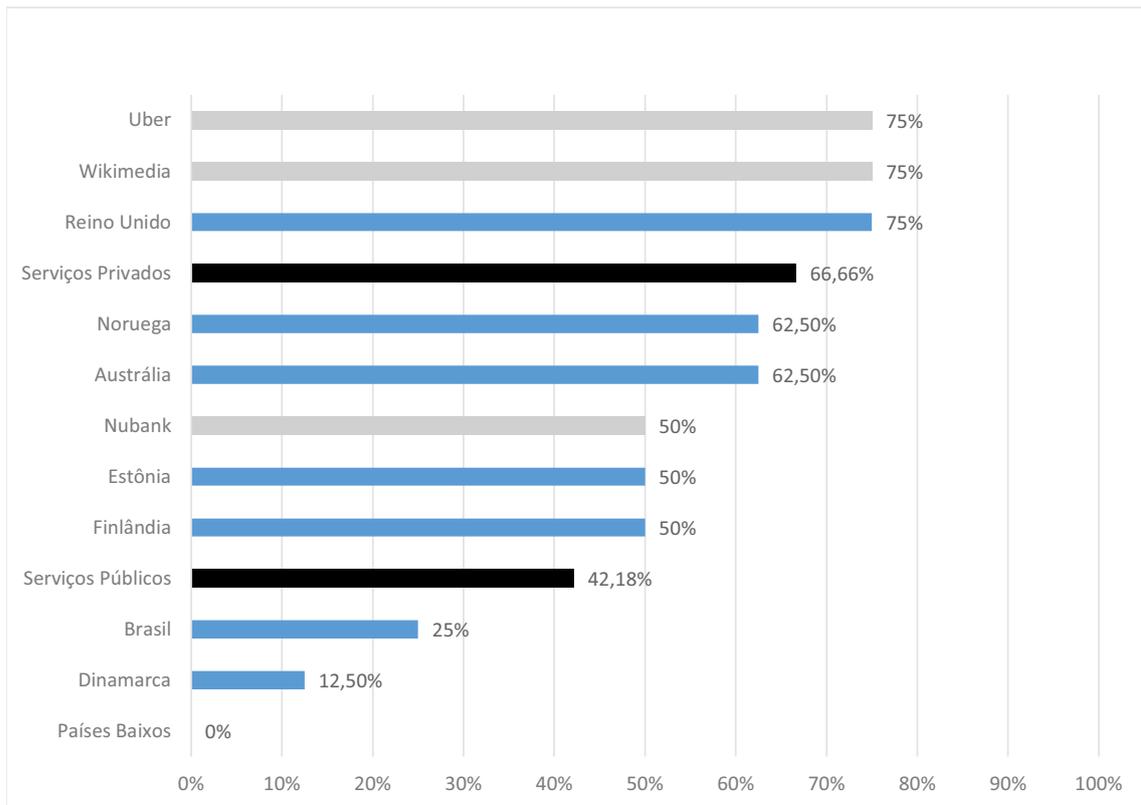
sistemas e bases de dados antigos; a percepção da visão centrada no usuário como algo desejável, mas não como algo necessário e obrigatório; a definição sobre quem ficará responsável por financiar o processo de transformação digital para serviços mais centrados no usuário; e o fato de não existir nos governos a expectativa de que se ofereça aos usuários uma experiência prazerosa, como se tem com relação aos usuários de serviços privados.

Por outro lado, também foram indicadas possíveis soluções para alguns dos obstáculos mencionados, como: a substituição da lógica de cascata por uma lógica de processos ágeis, onde haja pesquisas junto aos usuários em todas etapas de desenho, prototipação, iteração e entrega do serviço; a criação de um fundo de inovação que as agências do governo possam utilizar sem a necessidade de passarem pelo processo tradicional de dotação orçamentária; tornar legalmente obrigatório que as agências de governo ofereçam seus serviços no formato digital, obrigando o setor público a desenvolver as capacidades necessárias para isso; o fato da pandemia da Covid-19 ter acelerado o entendimento sobre a importância da adoção dessa visão, uma vez que a forma tradicional de desenhar e oferecer serviços não funciona nesse cenário; e a percepção de que, quando as lideranças políticas entendem a importância da implementação de uma efetiva visão centrada no usuário, isso faz toda a diferença no resultado final do processo de transformação digital de serviços públicos.

3.2.2) O quanto se adota uma visão guiada pelo usuário?

O gráfico abaixo apresenta os resultados encontrados com relação à autopercepção que cada entrevistado indicou sobre o quanto seu governo ou sua organização privada efetivamente adota uma visão guiada pelo usuário, sendo 0% uma visão nada guiada pelo usuário, 50% uma visão parcialmente guiada pelo usuário e 100% uma visão totalmente guiada pelo usuário.

Gráfico 2 - Autopercepção sobre adoção da visão guiada pelo usuário



Fonte: elaboração própria.

De acordo com os dados levantados, os representantes das organizações privadas se percebem, em média, entre parcialmente e muito (66,66%) guiadas pelo usuário, enquanto entre os representantes dos governos essa autopercepção está entre pouco e parcialmente (42,18%) guiada pelo usuário.

No início de cada entrevista foi feita uma pergunta aberta sobre o que serve de base para a tomada de decisão no processo de transformação digital dos serviços de cada governo ou organização privada. Essa foi sempre a primeira pergunta de cada entrevista, sendo realizada antes da menção sobre qualquer conceito e antes de qualquer indicação mais precisa sobre o foco da pesquisa. O objetivo aqui era o de verificar se haveria manifestações relativas à adoção de uma visão guiada pelo usuário de forma espontânea.

Entre os oito governos pesquisados, apenas um manifestou alguma forma de colaboração ou participação ativa dos usuários no processo de tomada de decisão sobre seus serviços digitais. Antes mesmo de se mencionar qualquer conceito relativo à visão guiada pelo usuário, o representante desse governo disse que utilizam formulários de participação pública, que permitem a participação da população nas decisões do governo. Dentro dessa lógica, a população teria a possibilidade de requisitar aprovações e a digitalização de serviços, tomando a iniciativa no processo de transformação digital dos serviços públicos. Apesar

ferramentas relacionadas à visão centrada no usuário (como pesquisas, utilização de comunidades beta e a adoção de uma fase de imersão na jornada dos usuários para tentar entender suas necessidades), demonstrando uma certa confusão entre o conceito de visão centrada no usuário e o de visão guiada pelo usuário.

Por outro lado, todos os representantes das organizações privadas indicaram mecanismos de colaboração e participação ativa dos seus usuários nas suas respostas a essa pergunta. Em dois casos foi mencionada a existência de comunidades de usuários bastante engajadas no processo de aperfeiçoamento dos serviços e produtos oferecidos. Outro respondente mencionou que a plataforma da sua empresa estava constantemente buscando seu aperfeiçoamento, através da obtenção de informações que seus usuários fornecem de forma ativa, sempre que utilizam a plataforma. Mesmo assim, também houve alguma confusão entre a visão guiada pelo usuário e a visão centrada no usuário nessas respostas dos representantes das organizações privadas. Dois dos respondentes mencionaram a utilização de pesquisas (*surveys* e grupos focais) junto aos usuários, como se fossem ferramentas relacionadas à visão guiada pelo usuário.

Os entrevistados que não responderam que sua instituição era totalmente guiada pelo usuário foram questionados sobre se seria desejável o aumento na adoção dessa visão. Entre os representantes de governos cinco disseram que seus governos deveriam aumentar a adoção de uma visão guiada pelo usuário. Neste sentido, foi mencionado que seria importante a facilitação de canais de *input* pelos usuários, para que eles indiquem seus problemas levando o governo a levar essas necessidades mais em consideração. Alinhado com isso, outro respondente disse que esses canais de *inputs* seriam mais fáceis junto a empresas usuárias de serviços públicos do que junto aos cidadãos e que essa colaboração no processo decisório deve ser focada em níveis mais concretos, envolvendo o desenho de soluções específicas para um determinado serviço e não com relação a decisões mais estratégicas e de longo prazo. Também foi dito que seria necessário identificar a melhor forma de se dar voz aos usuários, para que eles possam ajudar o governo a identificar o que está funcionando e o que não está funcionando. Ou seja, apesar da maioria dos representantes de governos dizerem que desejam aumentar a adoção da visão guiada pelo usuário, diferentemente da adoção da visão centrada no usuário, que deveria ser sempre aumentada, foram feitas algumas ressalvas à ideia de aumento da adoção da visão guiada pelo usuário.

Sendo mais enfáticos nesse sentido, quatro representantes de governos apresentaram objeções expressas ao aumento da adoção de uma visão guiada

pelo usuário como sendo algo desejável. Apesar de considerarem uma maior participação da sociedade como sendo algo positivo, disseram que se deve ter consciência sobre os riscos envolvidos nesse processo. Segundo eles, haveria um limite até onde se pode ir com uma visão guiada pelo usuário, porque os governos servem à toda uma sociedade e não a interesses individuais de usuários. Também foi dito que o objetivo dos governos é o de identificar o que os seus usuários precisam e não o que eles desejam, pois essas duas coisas não seriam necessariamente iguais (algumas vezes o usuário quer algo, mas efetivamente precisa de algo diferente). O aumento da adoção de uma visão guiada pelo usuário também dependeria do processo de governança dessa participação mais ativa dos usuários no processo de tomada de decisão, uma vez que seria necessário conciliar uma grande variedade de opiniões entre os milhares ou milhões de usuários de um serviço público. Ainda neste sentido, chegou a ser mencionado que a participação dos usuários no processo decisório de governos seria algo assustador, uma vez que não teria como se saber quem essas pessoas efetivamente representam, quem seriam as pessoas dispostas a se engajar nesse processo e o fato de elas não representarem toda a população. Por isso, seria necessário muito cuidado para que a agenda política não fosse sequestrada por grupos de interesse específicos e para garantir que o processo represente os interesses mais gerais da sociedade como um todo.

Entre os representantes das organizações privadas, todos afirmaram ser desejável o aumento da adoção de uma visão guiada pelo usuário em suas instituições. Um dos representantes mencionou que seria importante o empoderamento da comunidade de usuários de serviços privados, fazendo com que eles estejam no controle das decisões sobre as prioridades estratégicas e sobre os meios que devem ser utilizados para que essas prioridades sejam alcançadas. Houve um respondente que mencionou o fato de que, dependendo do perfil dos usuários de um determinado serviço, haveria casos em que seria possível a adoção de uma visão mais guiada pelo usuário (junto a públicos mais maduros) e casos onde a adoção desse tipo de visão poderia ser até inviável (devido à baixa maturidade dos usuários em questão).

Em contrapartida, foi recorrente a menção sobre a necessidade de equilíbrio na conciliação entre essa participação ativa dos usuários nos processos decisórios e o foco das organizações privadas em suas próprias missões e valores, que independem de desejos momentâneos e específicos de seus usuários. Foi dito que o conceito de visão guiada pelo usuário faria mais sentido para governos, que se baseiam em preceitos democráticos, enquanto o setor privado seguiria

uma lógica um pouco diferente. Para as organizações privadas, é importante a participação dos usuários, mas, dependendo da decisão a ser tomada, ela pode ser feita pela diretoria dessas organizações e não por processos participativos. Por um lado, o setor privado se sujeita a processos da economia e do capitalismo que influenciam a tomada de decisão. Algumas decisões não podem ser colocadas para os usuários porque acabariam com a empresa, uma vez que o usuário pensaria somente no seu próprio interesse, sem considerar a necessidade de manutenção da empresa. Por outro lado, a organização privada também não pode tomar a decisão pensando somente nela mesma, pois precisa se adequar ao mercado para ser competitiva. Então, mesmo uma empresa que não adote essa visão guiada pelo usuário acaba tendo que levar a opinião do usuário em consideração, para se adequar ao mercado.

Para encerrar as questões relativas à autopercepção sobre a adoção de uma visão guiada pelo usuário, foi perguntado sobre quais seriam os obstáculos que impediriam uma maior adoção desta visão. Os obstáculos apontados com mais frequência entre os representantes dos governos foram relacionados à necessidade do desenvolvimento de competências junto aos servidores públicos e à necessidade de um amadurecimento maior com relação à adoção de uma visão centrada no usuário para que, posteriormente, se possa passar para a fase de adoção de uma visão guiada pelo usuário.

Além disso, houve menção a questões como: a falta de governança do sistema de transformação digital dos serviços públicos (não havendo um centro de gestão de serviços); o baixo número de profissionais qualificados disponíveis; a existência de limitações legais e financeiras; a ideia de que a adoção desse tipo de visão leva muito tempo para ser implementada; a falta de uma pressão mais forte no sentido de se aumentar a adoção de uma visão guiada pelo usuário; a ideia de que o governo já sabe o que os usuários precisam e que, por isso, não haveria necessidade de consultá-los; e a necessidade de se realizar estudos e debates sobre a melhor maneira de se implementar uma visão guiada pelo usuário no processo de transformação digital de serviços públicos.

Importante destacar que um dos representantes disse que o seu governo está se afastando de uma visão onde os cidadãos precisam usar serviços públicos e estão trabalhando em processos onde os usuários possam comunicar para o sistema de voz do seu celular um fato da sua vida (como o nascimento de um filho) e a inteligência artificial já tomaria a iniciativa de providenciar os serviços necessários para esse momento (registrar a identidade do bebê e solicitar a pensão de apoio para o bebê). Então, segundo esse entrevistado, seu governo estaria pulando

a fase de adoção de uma visão guiada pelo usuário para o próximo passo, que seria a não necessidade de participação dos usuários devido à proatividade do governo. Neste governo, quando há o nascimento de um bebê, os médicos do hospital onde ele nasceu comunicam o governo sobre o nascimento e o governo automaticamente entra em contato com os pais para saber em qual conta eles desejam receber seu benefício pelo nascimento do bebê, sem que eles tenham que solicitar nada, nem preencher nenhum formulário.

Já os representantes das organizações privadas mencionaram a necessidade de tempo para que as comunidades de usuários se desenvolvam e amadureçam para o uso da visão guiada pelo usuário. Dois respondentes mencionaram que suas empresas utilizam a visão guiada pelo usuário no processo de tomada de decisão sobre o desligamento ou não de funcionários ou colaboradores, com base na avaliação dos usuários. Por outro lado, não seria possível uma organização privada ser totalmente guiada pelo usuário porque existe a necessidade de equilíbrio na conciliação entre os interesses dos usuários e os interesses da organização (ou dos colaboradores e parceiros que participam da prestação dos serviços), que muitas vezes podem ser opostos. Por exemplo, enquanto os prestadores de serviços desejam uma maior remuneração pela prestação do serviço, os usuários desse serviço desejam pagar o menor valor possível pelo serviço. Se a balança se inclinar em demasiado para qualquer um dos lados, o resultado será ruim para ambas as partes. Seja do lado dos prestadores de serviço, que podem preferir não oferecer mais o serviço devido à baixa remuneração, seja o usuário que pode parar de solicitar o serviço, devido ao alto custo. Conseqüentemente, independentemente da parte afetada, o bom funcionamento do serviço fica comprometido para ambas as partes. Assim, o equilíbrio do mercado entre as duas partes nem sempre será o cenário ideal para ambos os lados, o que impossibilita que a visão do usuário ou a visão do prestador de serviço prevaleça completamente. O cenário ideal neste caso seria o ponto ótimo, onde os prestadores recebem o máximo possível dentro da margem em que os usuários estão dispostos a pagar pelo serviço.

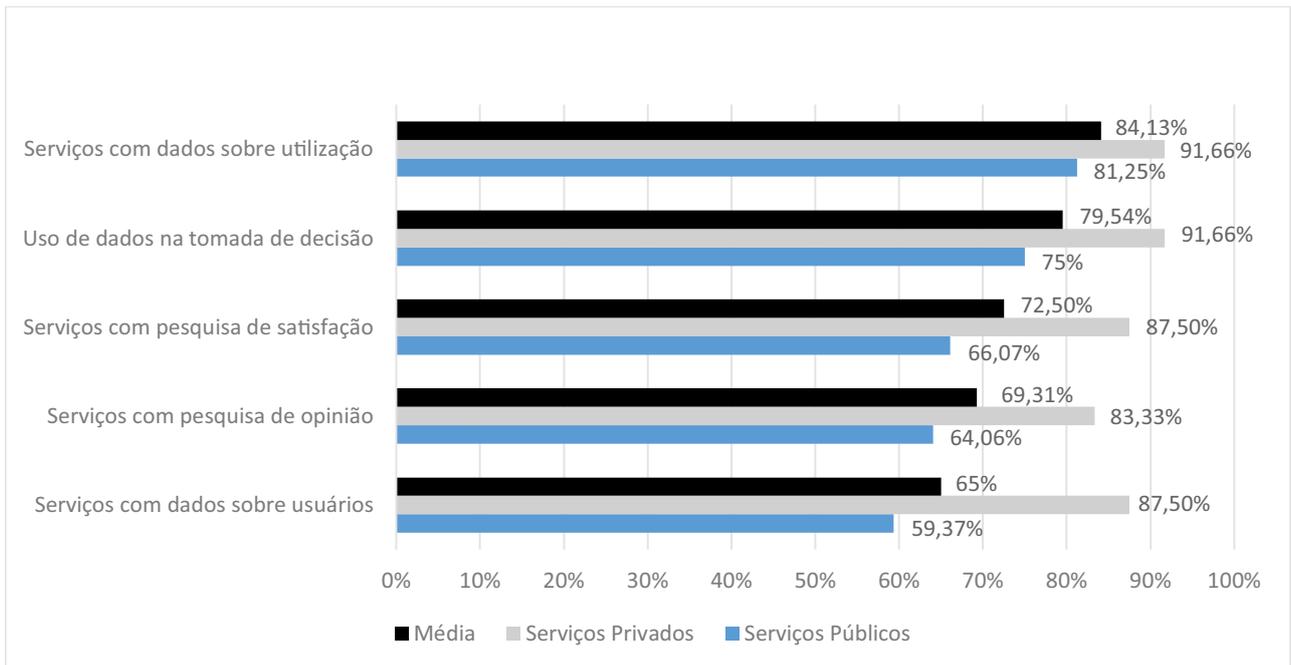
3.3) Implementação

O terceiro e último objetivo desta pesquisa foi o de tentar analisar a forma como cada governo e organização privada implementa a visão centrada no usuário e a visão guiada pelo usuário. Para isso, se procurou identificar quais os tipos de ferramentas mais utilizadas na implementação dessas visões e quais os eventuais obstáculos que impedem ou dificultam a implementação dessas ferramentas em cada caso analisado.

3.3.1) Como se implementa uma visão centrada no usuário?

O gráfico abaixo apresenta os resultados encontrados com relação aos tipos de ferramentas mais utilizados por governos e organizações privadas na implementação de uma visão centrada no usuário. De forma geral, todas as ferramentas relacionadas à visão centrada no usuário apresentaram um índice de implementação maior entre os serviços privados do que entre os serviços públicos.

Gráfico 3 - Tipos de ferramentas utilizadas pela visão centrada no usuário



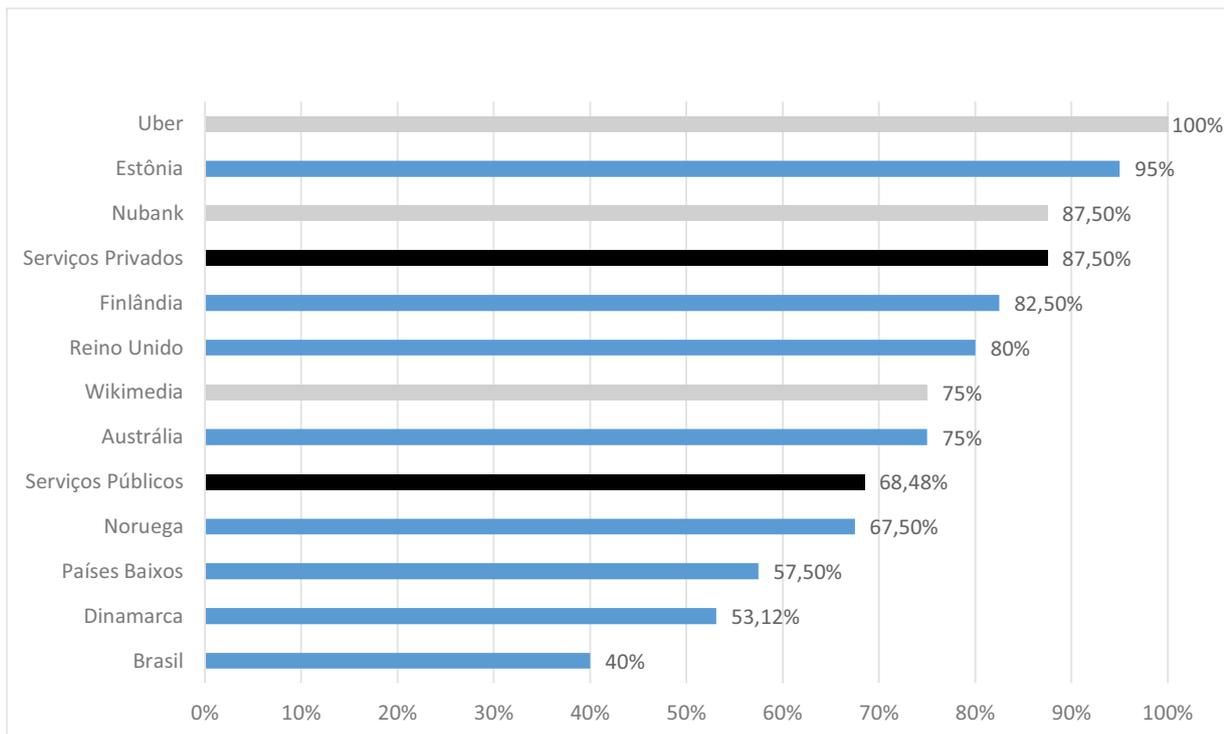
Fonte: elaboração própria.

Com base nestes dados, a ferramenta de visão centrada no usuário mais frequentemente utilizada pelas organizações privadas e governos pesquisados é a existência de serviços que disponibilizam dados sobre a sua utilização (como a quantidade de usuários que utilizam esses serviços e a frequência com que são acessados). Entre as organizações privadas, a ferramenta menos utilizada é a existência de serviços com pesquisas de opinião (utilizando perguntas abertas) junto aos seus usuários. Já entre os governos, a ferramenta menos utilizada é a existência de serviços que disponibilizam dados sobre seus usuários (como idade, escolaridade, gênero, renda, etc.).

Analisando esses mesmos dados de forma individualizada, com relação a cada organização privada ou governo, percebe-se que a média de implementação de ferramentas relacionadas a uma visão centrada no usuário é consideravelmente

maior entre serviços privados (87,5%), do que entre serviços públicos (68,48%). Conforme demonstra o gráfico abaixo, o percentual de utilização de ferramentas centradas nos usuários em serviços digitais pode variar desde uma total utilização (100%) dessas ferramentas (Uber) até uma situação onde poucos ou alguns (40%) desses serviços utilizam ferramentas centradas no usuário (Brasil).

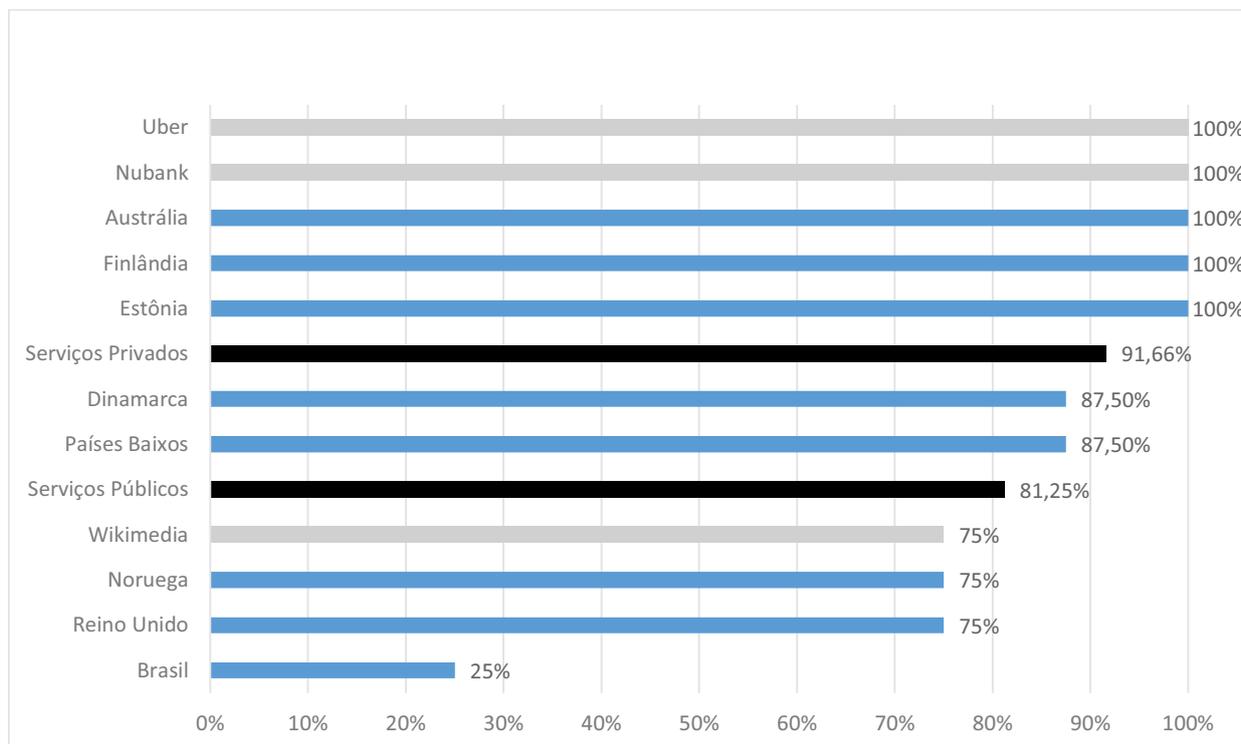
Gráfico 4 - Implementação das ferramentas da visão centrada no usuário



Fonte: elaboração própria.

Também se procurou analisar o percentual de utilização de cada tipo de ferramenta por cada governo e organização privada. Com relação aos serviços que possuem dados sobre a sua utilização, a média de utilização dessa ferramenta foi relativamente maior entre os serviços privados (91,66%) do que entre os serviços públicos (81,31%). Duas empresas (Uber e Nubank) e três governos (Austrália, Finlândia e Estônia) disseram que todos os seus serviços oferecem dados sobre a sua utilização. Por outro lado, um governo (Brasil) disse ter poucos (25%) serviços que disponibilizam essas informações sobre a sua utilização.

Gráfico 5 - Serviços com dados sobre sua utilização



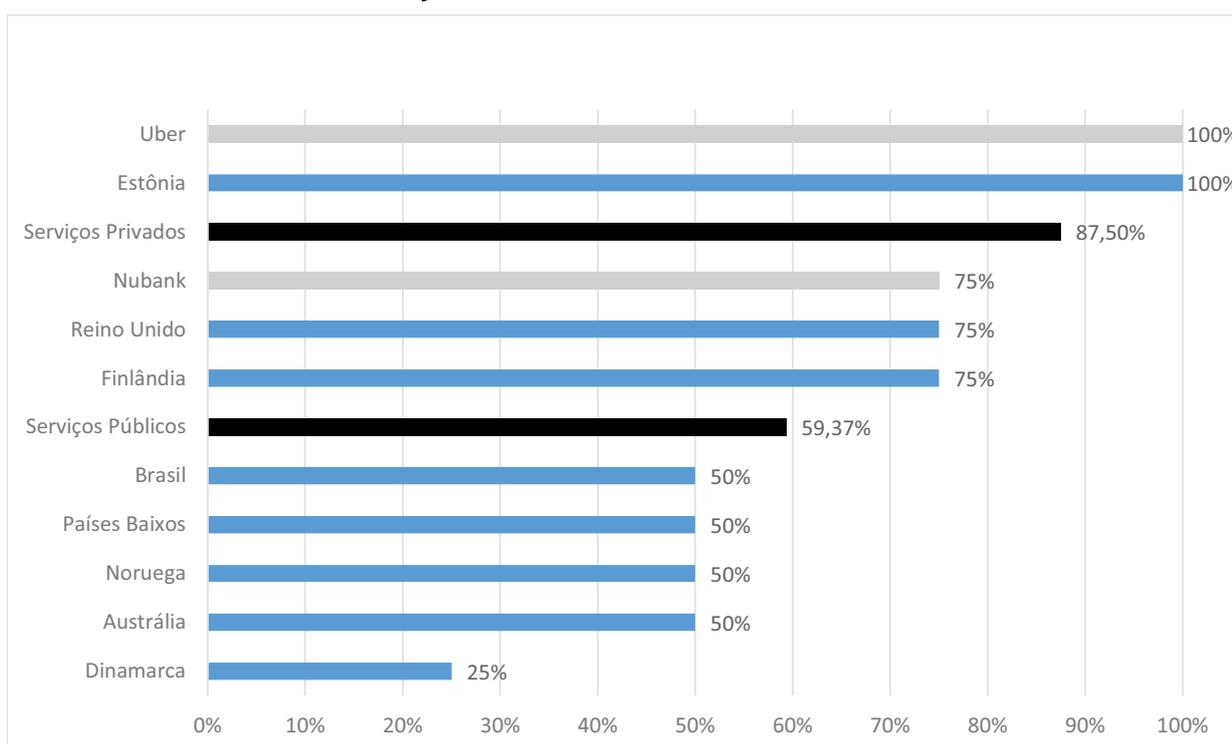
Fonte: elaboração própria.

Quando questionados sobre as razões que dificultam ou impedem uma maior utilização dessa ferramenta, os representantes dos governos mencionaram questões como: a falta de competência entre os servidores para que se saiba como utilizar da melhor maneira esses dados; a falta de priorização da coleta desses dados; uma questão cultural relacionada a uma certa preguiça, uma vez que não haveria o estímulo da competição entre diferentes prestadores de serviços públicos, já que se trata de um monopólio do governo; a diferença entre o nível de capacidade e de prioridades entre os diferentes departamentos do governo; a diversidade de órgãos e plataformas que existem no governo, sem que haja uma política centralizada como referência para todos; e a questão envolvendo algumas restrições de privacidade de dados, para que se possa obter mais informações sobre os serviços públicos e seus usuários.

Entre os representantes das organizações privadas, foi bastante enfatizado que, apesar de haver dados disponíveis sobre a utilização de todos os serviços privados levantados, em nenhum desses casos existe qualquer forma de violação a direitos de privacidade dos usuários. Neste sentido, todos os dados sobre os serviços das organizações privadas analisadas nesta pesquisa se limitam aos dados que servem para um bom funcionamento dos serviços e produtos oferecidos.

Outra ferramenta analisada foi relacionada aos serviços que possuem dados sobre o perfil dos seus usuários. A média de utilização dessa ferramenta foi consideravelmente maior entre serviços privados (87,5%) do que entre serviços públicos (59,37%). Uma empresa (Uber) e um governo (Estônia) disseram que todos os seus serviços utilizam dados sobre o perfil de seus usuários. Por outro lado, um governo (Dinamarca) disse ter poucos serviços (25%) que possuem informações sobre o perfil dos seus usuários

Gráfico 6 - Serviços com dados sobre o perfil de seus usuários



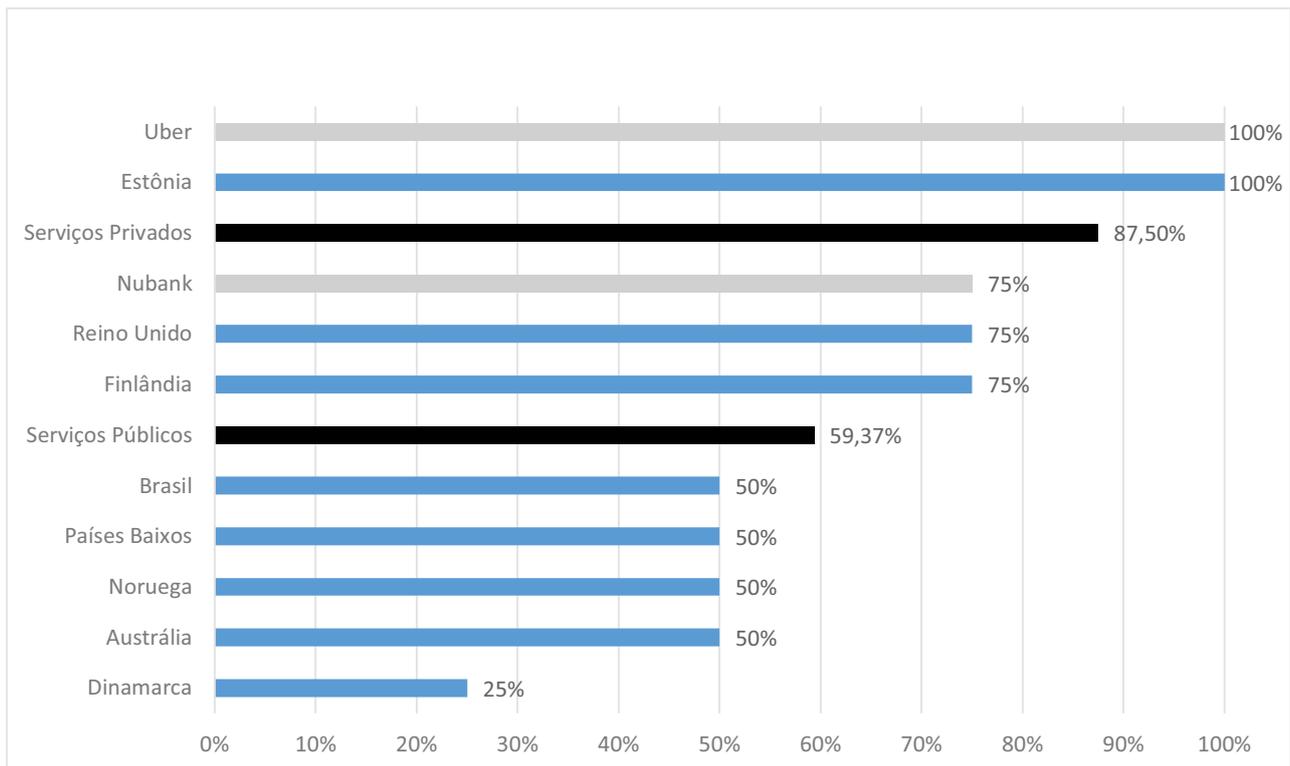
Fonte: elaboração própria.

Quando questionados sobre as razões que dificultam ou impedem uma maior utilização dessa ferramenta, cinco representantes de governos e todos representantes de organizações privadas mencionaram a necessidade de se respeitar os limites impostos pelas leis de proteção de dados e de privacidade, evitando-se pedir informações que não sejam essenciais para a prestação do serviço. Além disso, representantes de governos disseram que, para uma maior utilização dessa ferramenta, seria necessário: que houvesse uma estratégia de dados que permitisse uma maior coleta de dados desse tipo; a adoção de uma cultura como a das empresas privadas, que não tomariam nenhuma decisão sobre seus serviços sem consultar dados sobre seus usuários, sendo que a falta dessa cultura entre os governos estaria relacionada com a inexistência de uma consequência direta para as ações adotadas, uma vez que os resultados dessas decisões só aparecem depois de alguns meses e podem ser sentidos por um órgão diferente daquele que tomou a decisão inicial; entender que é mais importante

compreender as necessidades dos usuários, independentemente de saber ou não o perfil desses usuários, uma vez que diferentes perfis podem ter necessidades semelhantes, enquanto perfis semelhantes podem ter necessidades diferentes. Já o representante de uma das organizações privadas levantadas indicou que sua empresa dá preferência para a utilização de informações dos usuários de forma agregada e apenas para as funções inerentes ao negócio.

Também foi analisado o uso de ferramentas relacionadas aos serviços que realizam pesquisas de satisfação (utilizando perguntas fechadas) junto aos seus usuários. A média de utilização dessa ferramenta foi consideravelmente maior entre os serviços privados (87,5%) do que entre os serviços públicos (66,07%). Uma empresa (Uber) disse que todos os seus serviços possuem pesquisa de satisfação junto aos seus usuários. Por outro lado, um governo (Países Baixos) disse ter poucos serviços (25%) que possuem alguma forma de avaliação da satisfação de seus usuários.

Gráfico 7 - Serviços com pesquisa de satisfação junto aos usuários



Fonte: elaboração própria.

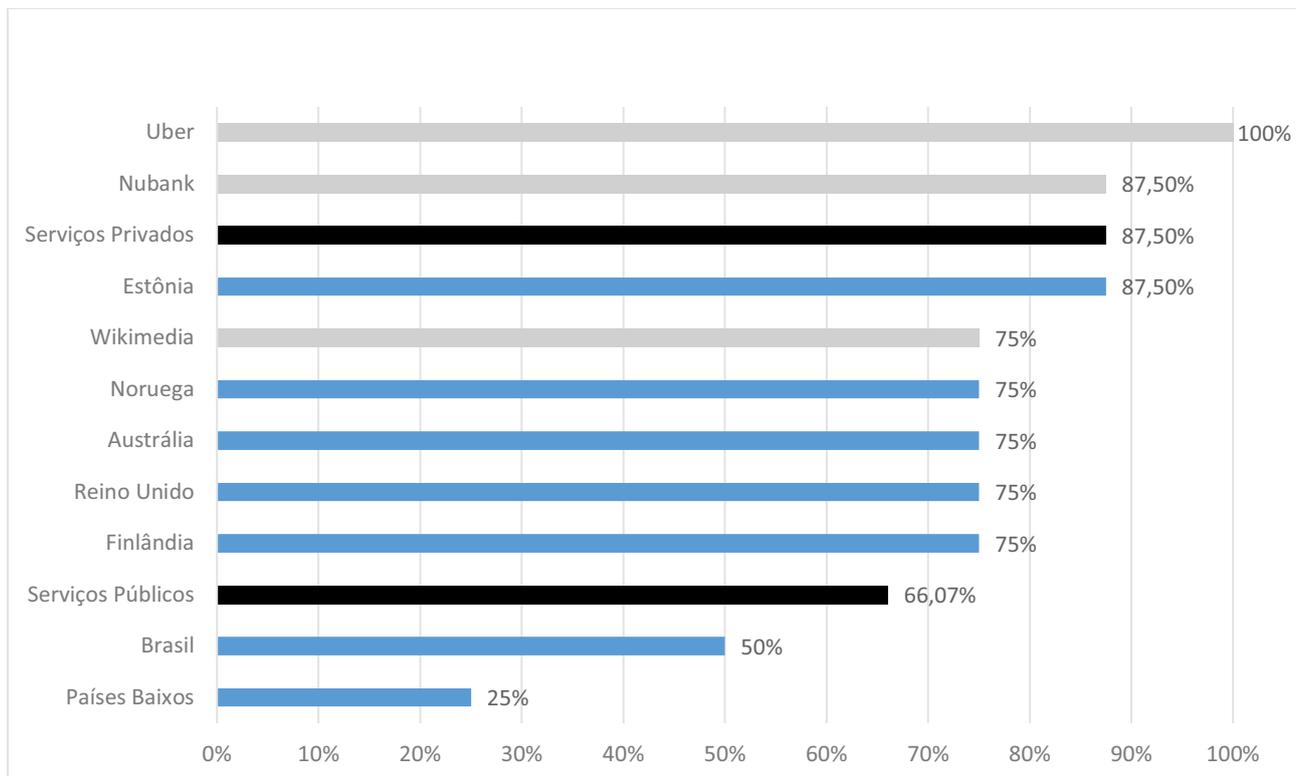
Quando questionados sobre as razões que dificultam ou impedem uma maior utilização dessa ferramenta, três representantes de governos mencionaram que seria questionável a utilização da satisfação do usuário como medida de qualidade para um serviço público, uma vez que este indicador mede o quanto uma pessoa

está satisfeita com o resultado obtido e pode não representar totalmente a qualidade do serviço em si. Haveria um efeito chave que seria que, quanto mais difícil for para se chegar a um determinado resultado, mais satisfeito o usuário se sente ao alcançá-lo. Então, a satisfação do usuário pode passar uma impressão errada. Neste mesmo sentido, foi dito que os usuários de serviços públicos podem não ficar muito satisfeitos em pagar impostos, por exemplo, e que não existe competição, onde seria possível ficar mais satisfeito com um prestador de serviço do que com outro. Satisfação seria algo muito subjetivo, estando relacionado a como cada pessoa se sente, podendo se basear num servidor mal humorado que ofereça uma experiência terrível, ou porque o resultado da solicitação foi diferente do que o esperado. O ideal seria falar sobre a experiência do usuário ao invés de satisfação do usuário (procurando perceber o quão fácil é para se acessar um serviço, se existe confiança na prestação de serviço, se o usuário entende o que vem depois do serviço), com foco no que funciona e no que não funciona e não na satisfação subjetiva dos usuários. Para isso, instrumentos de pesquisa que utilizem uma mistura entre perguntas fechadas e perguntas abertas seria o mais indicado.

Os representantes dos governos disseram ainda que, não se tem uma maior utilização dessa ferramenta porque: as pessoas não seriam realmente sinceras quando respondem esse tipo de avaliação; os serviços mais antigos podem não ser capazes de acomodar pesquisas de satisfação do usuário; tem se priorizado pesquisas sobre usabilidade e acessibilidade, que seriam questões mais importantes do que pesquisas sobre satisfação do usuário; existem diferenças de maturidade entre os diferentes órgãos do governo. Já um representante de uma organização privada indicou que não são realizadas mais pesquisas de satisfação junto a seus usuários para que não sejam sobrecarregados com uma quantidade muito grande de consultas.

Outra ferramenta analisada diz respeito a serviços que utilizam pesquisas de opinião (utilizando perguntas abertas) junto aos seus usuários. A média de utilização dessa ferramenta foi relativamente maior entre os serviços privados (83,33%) do que entre os serviços públicos (64,06%). Uma empresa (Uber) e um governo (Finlândia) disseram que todos os seus serviços possuem alguma forma de pesquisa de opinião junto aos seus usuários. Por outro lado, dois governos (Brasil e Países Baixos) disseram ter poucos serviços (25%) que possuem alguma forma de avaliação da opinião de seus usuários.

Gráfico 8 - Serviços com pesquisa de opinião junto aos usuários

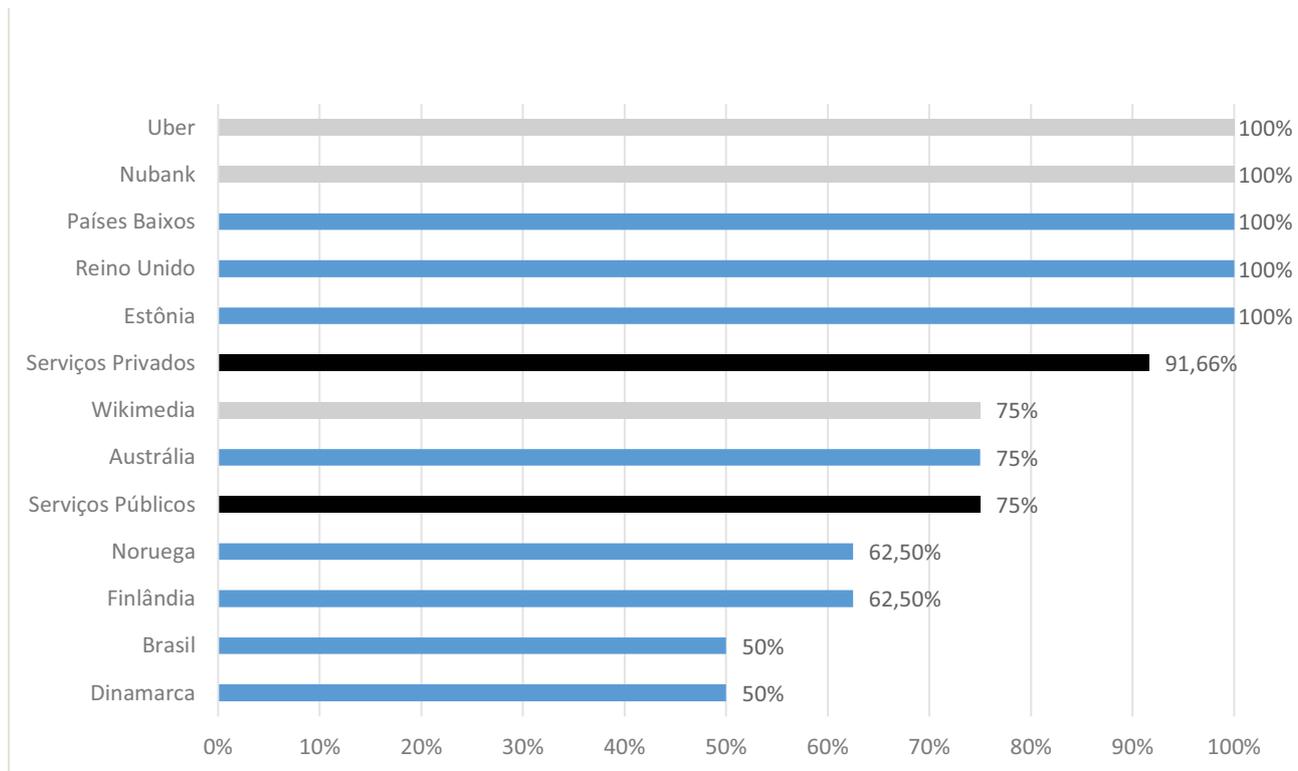


Fonte: elaboração própria.

Sobre a existência de obstáculos que dificultem ou impeçam uma maior utilização dessa ferramenta, três representantes de governos disseram que existe uma certa dificuldade para a análise de dados qualitativos em grande escala. Segundo eles, a utilização desse tipo de ferramenta só faria sentido se fosse possível utilizar o conteúdo desses comentários para algo. Caso contrário, além de não fazer sentido a disponibilização da ferramenta, poderia abrir espaço para comentários negativos para a imagem do governo.

A última questão relacionada à implementação de ferramentas ligadas à visão centrada no usuário trata sobre a efetiva utilização dos dados obtidos (através das ferramentas anteriormente analisadas) para subsidiar o processo de tomada de decisão sobre a transformação digital de serviços. A média de utilização dessa ferramenta foi relativamente maior entre os serviços privados (91,66%) do que entre os serviços públicos (75%). Duas empresas (Uber e Nubank) e três governos (Países Baixos, Reino Unido e Estônia) disseram que estes dados são sempre considerados no processo de tomada de decisão sobre os seus serviços. Por outro lado, dois governos (Brasil e Dinamarca) disseram que algumas vezes (50%) esses dados são levados em consideração.

Gráfico 9 - Frequência na utilização de dados na tomada de decisão sobre os serviços



Fonte: elaboração própria.

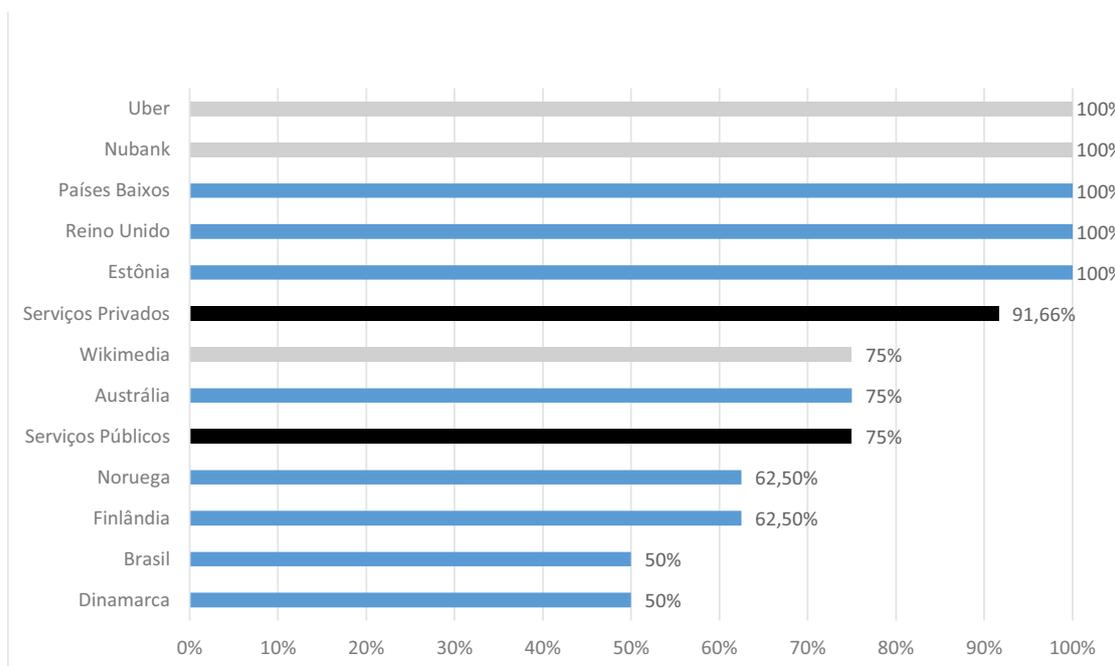
Com relação às razões que dificultam ou impedem uma maior utilização desses dados no processo de tomada de decisão sobre os serviços, os representantes dos governos disseram que isso pode ocorrer porque não haveria um senso de urgência para melhorar os serviços públicos, uma vez que os usuários são obrigados a usar estes serviços, já que não há concorrência; porque seria mais fácil coletar os dados do que utilizá-los para tomar decisões; e pela diversidade e pela diferença de maturidade entre os órgãos do governo. Já um dos representantes das organizações privadas mencionou o fato de que, por ser uma organização muito grande, haveria uma grande variedade de práticas e diferentes processos de tomada de decisão.

3.3.2) Como se implementa uma visão guiada pelo usuário?

O gráfico abaixo apresenta os resultados encontrados com relação a tipos de ferramentas mais utilizadas por governos e organizações privadas na implementação de uma visão guiada pelo usuário. De forma geral, todas as ferramentas relacionadas à visão guiada pelo usuário apresentaram um índice de implementação maior entre os serviços privados do que entre os serviços públicos. A ferramenta onde essa diferença é menor se refere aos serviços com

algum canal de avaliação permanentemente disponível para os usuários e a ferramenta onde essa diferença é maior se refere aos serviços classificados com base na avaliação de seus usuários.

Gráfico 10 - Tipos de ferramentas utilizadas pela visão guiada pelo usuário



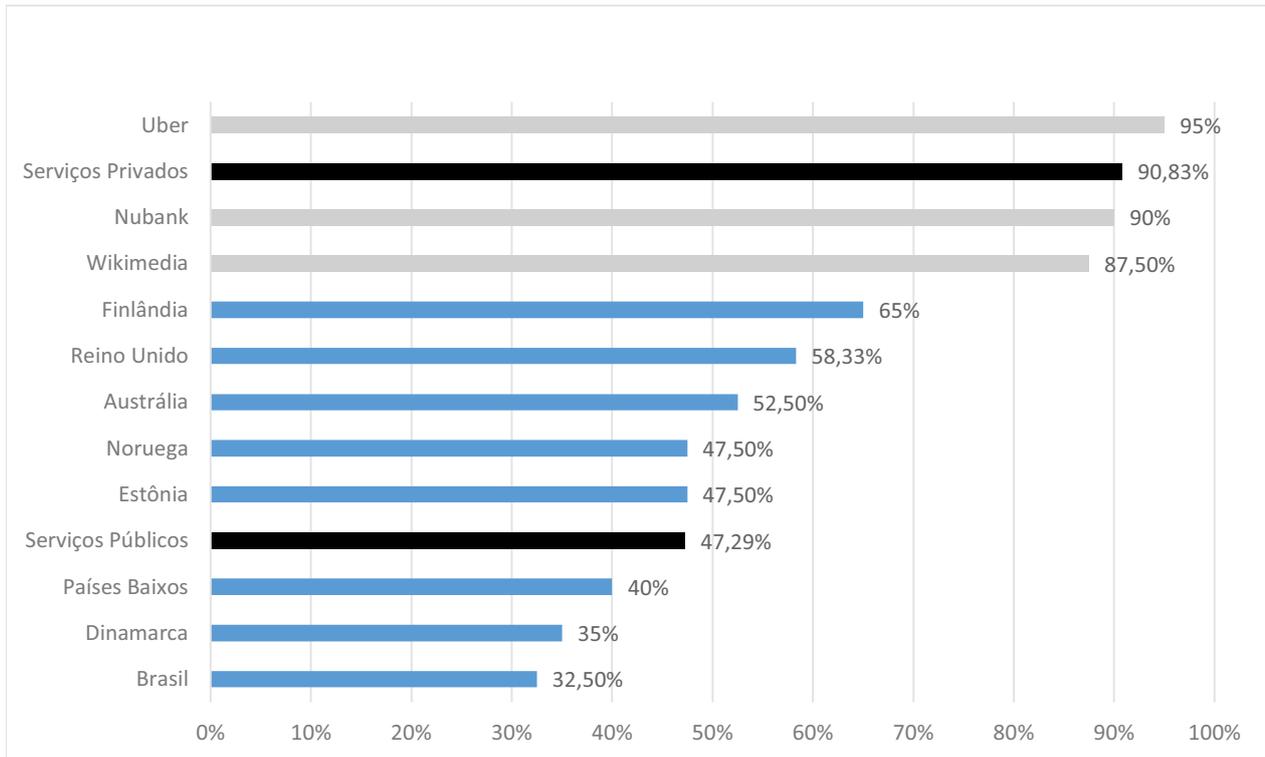
Fonte: elaboração própria.

Com base nestes dados, as ferramentas de visão guiada pelo usuário mais frequentemente utilizadas pelas organizações privadas são os serviços com área de comentários permanentemente disponíveis para os usuários, os serviços apresentados com base no perfil de cada usuário e os serviços classificados com base na avaliação da satisfação dos usuários. Já entre os governos, a ferramenta de visão guiada pelo usuário mais utilizada é a existência de serviços com canal de avaliação permanentemente disponível para os seus usuários, que é, em contrapartida, a ferramenta menos utilizada pelas organizações privadas. Já a ferramenta menos utilizada pelos governos é a classificação dos serviços com base na avaliação da satisfação dos seus usuários, que é uma das ferramentas de implementação da visão guiada pelo usuário mais utilizadas pelas instituições privadas.

Analisando esses mesmos dados de forma individualizada, com relação a cada organização privada ou governo pesquisado, percebe-se que a média de implementação de ferramentas relacionadas a uma visão guiada pelo usuário é muito maior entre os serviços privados (90,83%), do que entre os serviços públicos (47,29%). Conforme demonstra o gráfico abaixo, o percentual de utilização de

ferramentas guiadas pelos usuários em serviços digitais pode variar desde uma utilização muito frequente (95%) dessas ferramentas (Uber) até uma situação onde poucos ou alguns (32,5%) desses serviços se utilizam de ferramentas que servem como forma de implementação da visão guiada pelo usuário (Brasil)

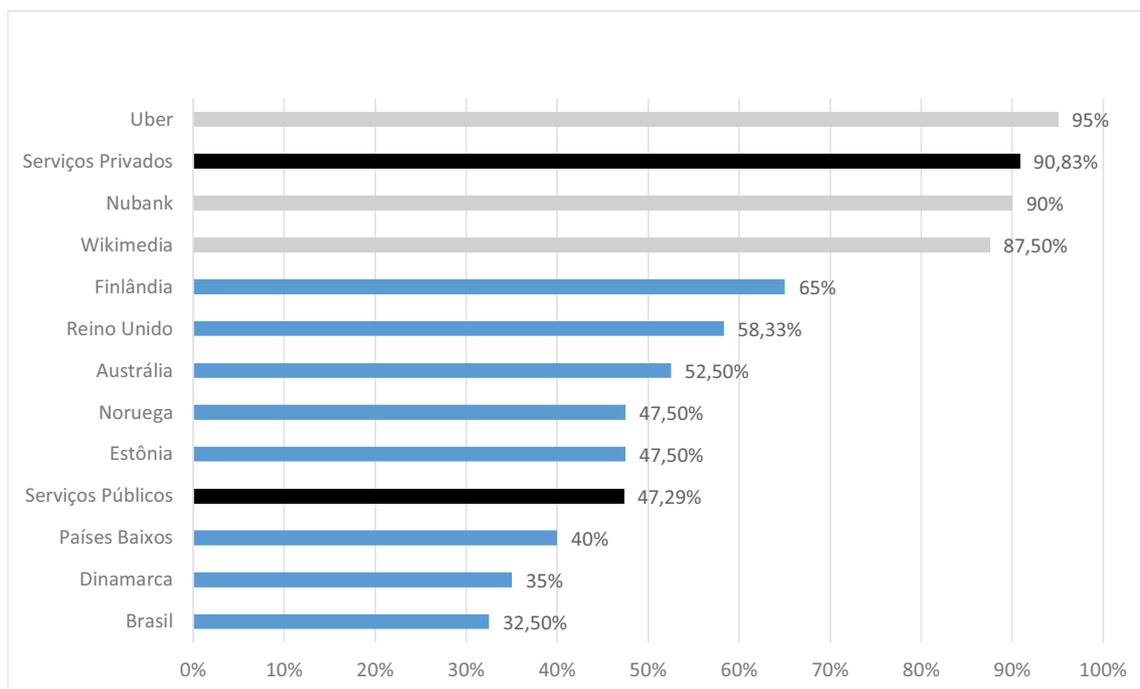
Gráfico 11 - Implementação das ferramentas da visão guiada pelo usuário



Fonte: elaboração própria.

Também se procurou analisar o percentual de utilização de cada tipo de ferramenta fundamentada na visão guiada pelo usuário pelos governos e organizações privadas que foram pesquisados. Com relação aos serviços que possuem algum canal de avaliação permanentemente disponível para seus usuários, a média de utilização dessa ferramenta foi um pouco maior entre os serviços privados (75%) do que entre os serviços públicos (68,75%). Uma empresa (Uber) e um governo (Finlândia) disseram que todos os seus serviços possuem algum canal de avaliação permanentemente disponível. Por outro lado, um governo (Países Baixos) disse ter poucos (25%) serviços que disponibilizam a ferramenta de ter algum canal de avaliação que esteja permanentemente disponível para seus usuários.

Gráfico 12 - Serviços com canal de avaliação permanentemente disponível para os usuários

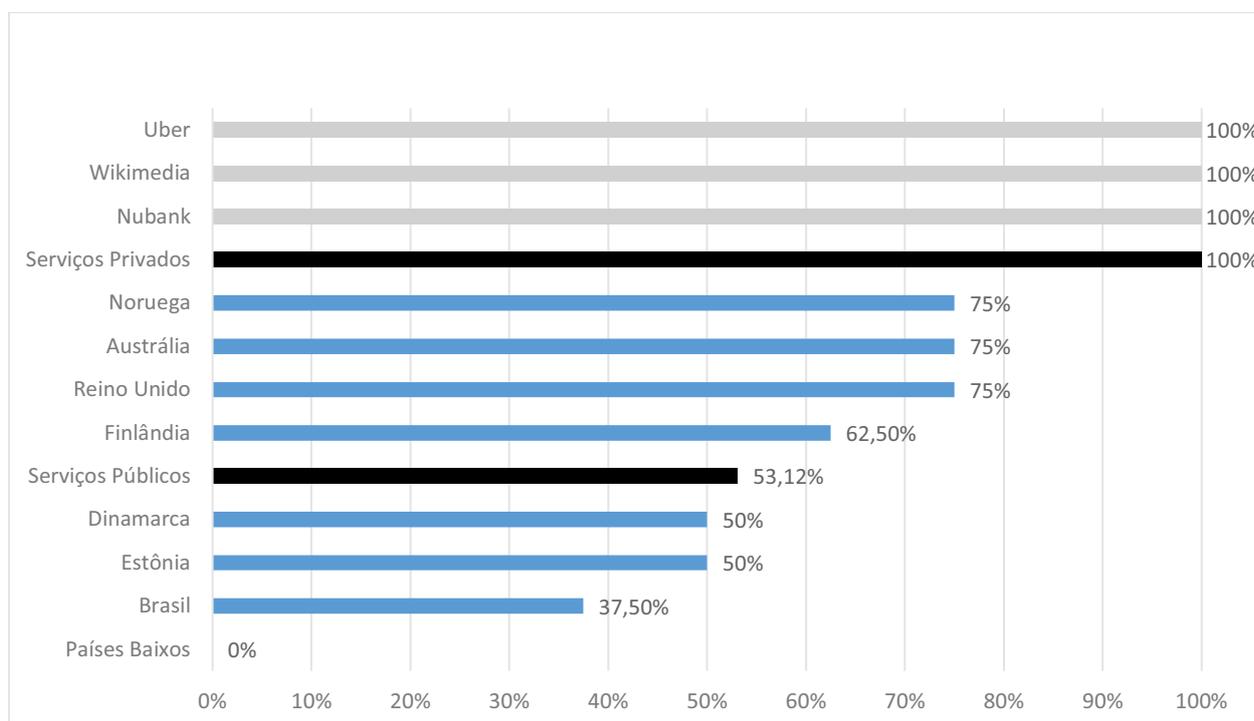


Fonte: elaboração própria.

Quando questionados sobre as razões que dificultam ou impedem uma maior utilização dessa ferramenta, os representantes dos governos mencionaram questões como: a falta de competência entre os servidores; a existência de algum tipo de falha; por não ser relevante para um determinado serviço; ou por falta de maturidade de um determinado órgão para conseguir incorporar os *feedbacks* recebidos.

Outra ferramenta analisada que segue a lógica de uma visão guiada pelo usuário foi relacionada aos serviços que possuem uma área de comentários permanentemente disponível para seus usuários. A média de utilização dessa ferramenta foi muito maior entre os serviços privados (100%) do que entre os serviços públicos (53,12%). Todas as três empresas (Uber, Wikimedia e Nubank) disseram que todos os seus serviços possuem uma área de comentários permanentemente disponível para seus usuários. Por outro lado, um governo (Países Baixos) indicou que nenhum dos seus serviços (0%) possui qualquer área de comentários que esteja permanentemente disponível para seus usuários.

Gráfico 13 - Serviços com área de comentários permanentemente disponível para os usuários

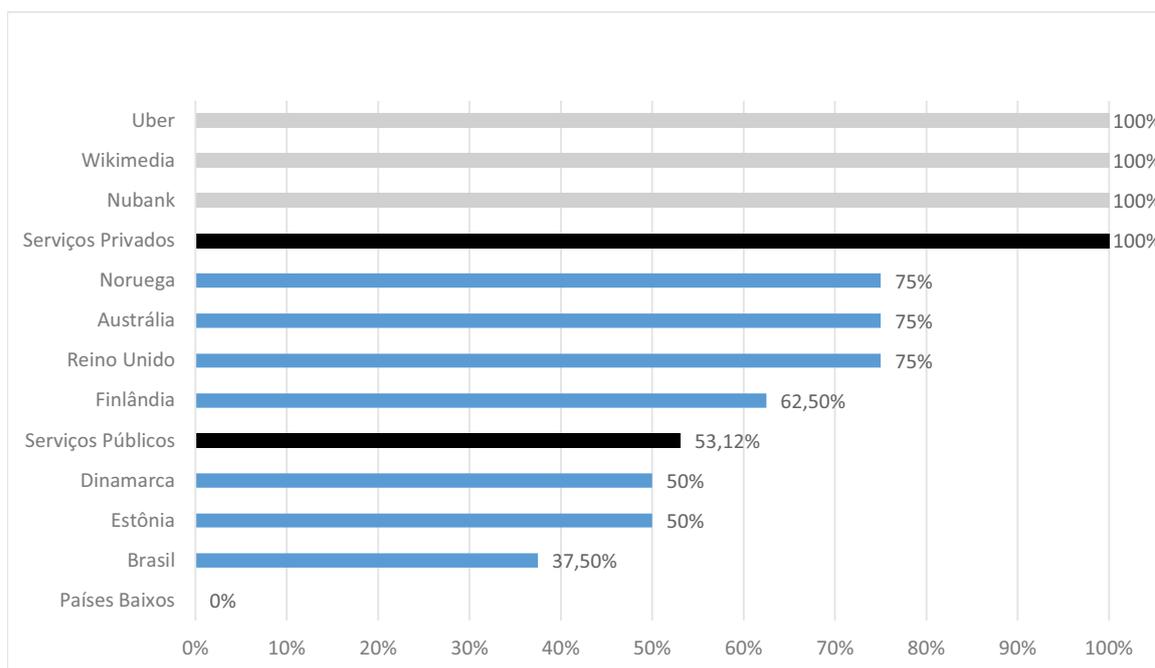


Fonte: elaboração própria.

Quando os entrevistados foram questionados sobre as razões que dificultariam ou impediriam uma maior utilização dessa ferramenta, quatro representantes de governos mencionaram a preocupação com a possibilidade de divulgação de manifestações negativas a respeito do governo nessas áreas de comentários, fazendo com que, muitas vezes, essa função seja bloqueada para serviços públicos. Além disso, foi apontada a falta de capacidade do quadro de servidores desses governos para analisar um volume muito grande de informações qualitativas, que seriam obtidas através desse tipo de ferramenta.

Seguindo na análise sobre ferramentas ligadas à visão guiada pelo usuário, também foi analisado o uso de ferramentas relacionadas à apresentação dos serviços com base no perfil dos seus usuários. A média de utilização dessa ferramenta foi muito maior entre os serviços privados (100%) do que entre os serviços públicos (32,14%). Duas empresas (Uber e Nubank) disseram que todos os seus serviços são apresentados com base no perfil dos seus usuários. Por outro lado, dois governos (Noruega e Estônia) disseram não possuir nenhum serviço (0%) que seja apresentado com base no perfil de seus usuários.

Gráfico 14 - Serviços apresentados com base no perfil dos usuários

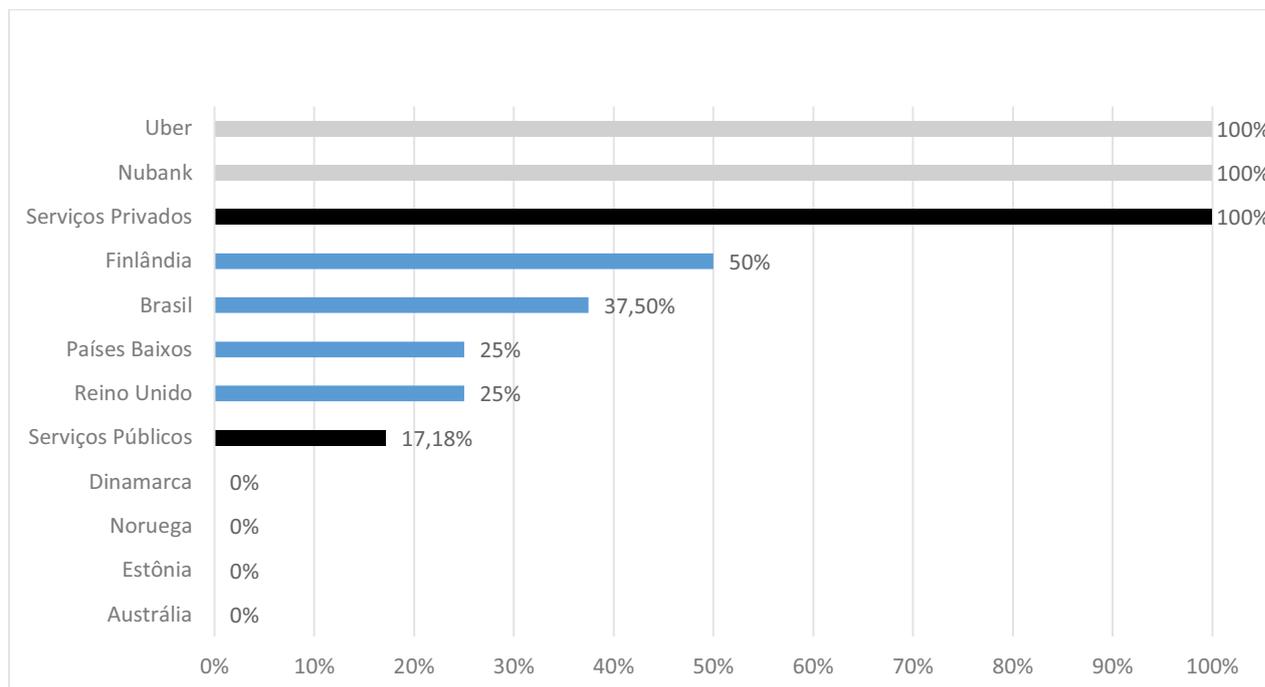


Fonte: elaboração própria.

Quando questionados sobre as razões que dificultam ou impedem uma maior utilização dessa ferramenta, os representantes dos governos disseram que: as plataformas de serviços públicos utilizam uma abordagem que prioriza um *layout* rígido, para gerar familiaridade, sendo, portanto, importante que essas plataformas de governo tenham a mesma aparência para todos; o monitoramento de informações sobre os usuários não seria permitido por questões de privacidade de dados; e que se está no meio do processo de desenvolvimento desses mecanismos, fazendo com que os serviços deixem de ser oferecidos de forma isolada e passem a utilizar a lógica de momentos de vida, onde os serviços passarão a ser oferecidos de forma agrupada, por iniciativa do governo, sem que o usuário precise tomar a iniciativa de solicitar qualquer serviço.

Outra ferramenta de implementação da visão guiada pelo usuário que foi analisada diz respeito a serviços que são classificados com base na avaliação da satisfação de seus usuários. A média de utilização dessa ferramenta foi muito maior entre os serviços privados (100%) do que entre os serviços públicos (17,18%). Duas empresas (Uber e Nubank) disseram que todos os seus serviços são classificados com base na avaliação dos seus usuários. Por outro lado, quatro governos (Dinamarca, Noruega, Estônia e Austrália) disseram não ter nenhum serviço (0%) classificado com base na avaliação de satisfação de seus usuários.

Gráfico 15 - Serviços classificados com base na avaliação dos usuários

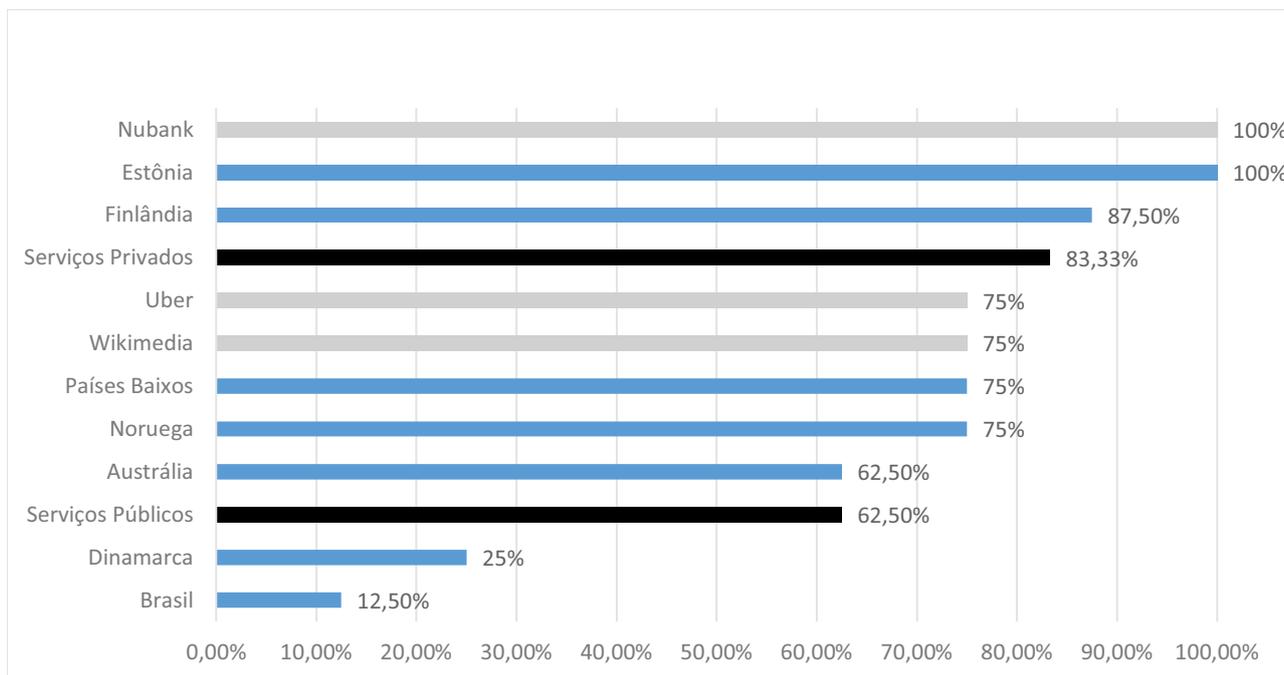


Fonte: elaboração própria.

Sobre a existência de obstáculos que dificultem ou impeçam uma maior utilização dessa ferramenta, três representantes de governos disseram que a adoção dessa ferramenta não seria algo relevante. Outros dois representantes mencionaram que isso não ocorre porque seria desconfortável para o governo expor dados negativos sobre a avaliação de seus serviços. Além disso, também foi dito que seria complicado comparar serviços que possuem um grau de complexidade diferente, fazendo com que alguns serviços sejam mais fáceis do que outros. Já o representante de uma das organizações privadas disse que eles possuem uma forma de classificação que apresenta quais são os serviços que possuem mais reclamações do que outros.

A última questão relacionada à implementação de ferramentas ligadas à visão guiada pelo usuário trata sobre a frequência de participação ativa dos usuários no processo de tomada de decisão sobre a transformação digital dos serviços. A média de utilização dessa ferramenta foi consideravelmente maior entre os serviços privados (83,33%) do que entre os serviços públicos (62,5%). Uma empresa (Nubank) e um governo (Estônia) disseram que sempre existe a participação ativa de usuários no processo de tomada de decisão sobre os seus serviços. Por outro lado, um governo (Brasil) disse que essa participação ativa dos usuários nunca ocorre ou acontece poucas vezes (12,5%) no processo de tomada de decisão sobre seus serviços.

Gráfico 16 - Participação ativa dos usuários em tomadas de decisão sobre serviços



Fonte: elaboração própria.

Com relação às razões que dificultam ou impedem uma maior participação ativa dos usuários no processo de tomada de decisão sobre os serviços, os representantes dos governos disseram que isso pode ocorrer: por não ser relevante essa participação ativa em projetos pequenos; porque a voz dos usuários nem sempre é a questão mais importante para um serviço; devido ao tempo que se leva para ver o resultado da participação que, quando gerar um efeito de longo prazo, pode desestimular essa participação dos usuários; pela necessidade de garantir que essa participação represente os interesses da sociedade como um todo; e por se tratar de uma mudança de mentalidade com relação à forma de engajamento com os usuários no processo de tomada de decisão.

Já um dos representantes das organizações privadas mencionou o fato de que, quando se trabalha em escalas muito grandes de oferta de serviços, seria necessário um equilíbrio entre atender padrões de serviço e de qualidade universais e adaptar-se às especificidades locais de cada mercado. Isso tornaria impossível incorporar os usuários diretamente em todos processos de decisão, uma vez que eles não têm como ter, ao mesmo tempo, a visão do todo e das especificidades locais. Mesmo sabendo desse desafio, a quase totalidade das decisões tomadas pela empresa deste respondente seria, segundo ele, pautada pelas opiniões e avaliações dos seus usuários, que são coletadas na maior frequência e volume possíveis pela empresa.

3.4) Informações complementares

Ao final de cada entrevista foi aberto um espaço para que todos os entrevistados pudessem falar livremente sobre informações adicionais que considerassem importantes a respeito da visão centrada no usuário e da visão guiada pelo usuário, ou sobre qualquer outra questão que entendessem relevante para o objeto desta pesquisa.

Entre essas manifestações dos representantes dos governos foi mencionado que: seria difícil encontrar o equilíbrio ideal entre as duas abordagens (visão centrada no usuário e visão guiada pelo usuário), uma vez que existem situações onde o governo acredita saber o que é melhor para os usuários (podendo estar certo ou errado) e situações onde os usuários acreditam saber o que eles precisam (podendo estarem certos ou errados); seria possível pular ambas as visões e ir direto para uma visão baseada na inteligência artificial e assistentes de voz; seria importante estimular a visão guiada pelo usuário no processo de transformação digital dos serviços públicos, dando exemplos específicos sobre como essa visão pode ser implementada, pois esses conceitos muitas vezes são muito teóricos e aparecem de forma confusa; a análise destas visões costuma se basear na ideia de personas (o usuário, o cidadão, o cliente etc.), mas que essa ideia de personas já estaria ficando ultrapassada porque, apesar de simplificar a transmissão de certas ideias ou conceitos, ela não se verificaria na realidade, uma vez que os usuários reais e toda sua diversidade são muito mais complexos do que essa simplificação; seria importante lembrar que, entre os usuários de serviços públicos não estão apenas os cidadãos, mas também as empresas privadas, agências do governo e quaisquer outros terceiros envolvidos no processo de prestação de serviços públicos; algumas agências podem não entender muito bem o que significa ser centrada no usuário, mas ter uma ideia de que isso significa fazer algum tipo de pesquisa com os usuários, então, essa agência acabaria fazendo uma pesquisa usando um formulário *online* com um grande grupo de participantes, mas sem efetivamente se dar ao trabalho de sair para conversar com uma grande variedade de usuários que tenham diferentes experiências e diferentes níveis de alfabetização digital; a diferença no grau de maturidade de cada órgão no entendimento sobre o que realmente significa ser centrado no usuário acabaria fazendo uma grande diferença no resultado final que cada órgão alcança com seus processos de transformação digital dos seus serviços; existem alguns governos que não possuem um catálogo onde conste todos os serviços públicos oferecidos para os usuários, mas que isso seria algo que eles gostariam de ter; o apetite pelo risco depende do governo que está no poder e isso poderia influenciar na disposição em implementar

mudanças (dependendo do ambiente político); existiriam muitos governos pelo mundo trabalhando esses conceitos, porque estão percebendo o valor que eles agregam aos serviços públicos e que, conforme essa percepção é atingida, as equipes costumariam se dedicar ainda mais nesse sentido para tentarem obter resultados cada vez melhores; existiria muito valor que poderia ser agregado com uma maior participação dos usuários no processo de transformação digital dos serviços públicos, porque essa participação permitiria a obtenção de melhores resultados ao final do processo.

Já entre as respostas dos representantes das organizações privadas foi mencionado que: se trataria aqui de uma questão de cultura para que, efetivamente, se possa ter o usuário em mente durante todos os processos de tomada de decisão, incluindo aquelas decisões menores ou mais pontuais do dia a dia; para se ser mais centrado ou guiado pelo usuário seria necessário que se tomem decisões difíceis, que vão demandar ainda mais trabalho, e que vão acabar retirando as empresas de suas zonas de conforto, para que possam passar a tomar decisões que não estavam previstas nos seus protocolos para atendimento do cliente.

4.

Considerações





4. Considerações

Para concluir este trabalho, serão apresentadas algumas considerações sobre os resultados encontrados ao longo da realização desta pesquisa. Aqui, novamente, é importante destacar que, por se tratar de uma pesquisa exploratória, os resultados encontrados não devem ser interpretados como respostas finais ou conclusões definitivas sobre nenhum dos temas analisados. Muito pelo contrário, por se tratar de uma pesquisa exploratória, espera-se que os resultados contribuam para indicar áreas a serem analisadas mais especificamente por futuras pesquisas ou para orientar projetos que tenham o interesse em aprofundar mais em algum dos pontos analisados.

4.1) Significado

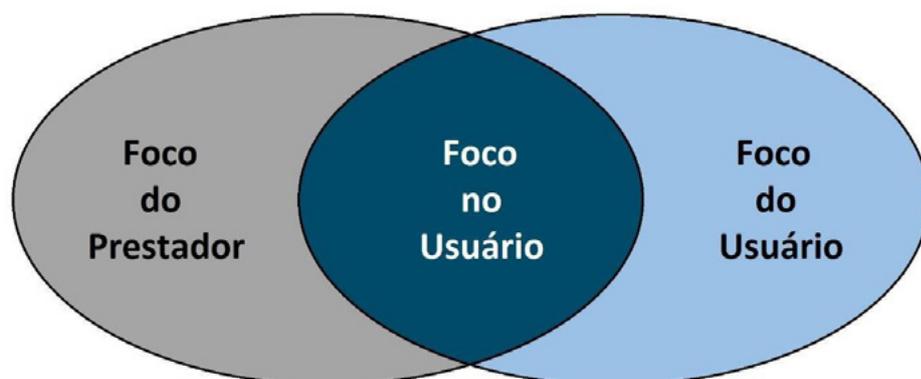
A pesquisa bibliográfica deste trabalho parece ter contribuído significativamente para uma clara definição e diferenciação dos conceitos de visão centrada no usuário e de visão guiada pelo usuário. Enquanto a visão centrada no usuário trata de diferentes formas que governos e organizações privadas podem adotar para tentar entender melhor seus usuários e atender aos desejos, expectativas e necessidades desses

mencionaram sobre a importância e indicaram a utilização de uma visão interna (foco do prestador de serviço) nesse processo. Isso se verificou mesmo com relação aos serviços privados que se percebem como já tendo alcançado um considerável grau de maturidade da visão centrada no usuário e, inclusive, entre aqueles que já consolidaram a adoção de uma visão guiada pelo usuário.

Com isso, parece possível que um governo ou uma organização privada adote, simultaneamente, uma visão interna, uma visão centrada no usuário e uma visão guiada pelo usuário, sem que haja, necessariamente, o abandono de uma visão para que seja possível a adoção de outra. Levanta-se assim a hipótese de que, ao contrário do sugerido pelo referencial teórico e pelas respostas dos entrevistados, essas visões não sejam etapas excludentes do processo de transformação digital, mas sim abordagens que, apesar de representarem significados e práticas muito distintas, podem coexistir e, até mesmo, serem complementares.

Fazendo uma análise pragmática dessas três visões, pode-se concluir que só existem duas categorias capazes de tomar decisões sobre os serviços, sejam eles públicos ou privados: os prestadores destes serviços; ou os usuários destes serviços. Não há dúvidas de que, quando o prestador de um serviço toma uma decisão com base na sua própria visão sobre este serviço, trata-se do que se está chamando de uma visão interna. Da mesma forma, não há dúvidas de que, quando o usuário de um serviço toma uma decisão com base na sua própria visão sobre este serviço, trata-se do que está se chamando de uma visão guiada pelo usuário. Já a visão centrada no usuário parece ser uma intersecção entre essas duas visões, permitindo que o foco do prestador do serviço seja orientado pelo foco do usuário do serviço, gerando o foco no usuário, conforme esquematizado na imagem abaixo:

Figura 5 - Relação entre o foco do prestador, o foco no usuário e o foco do usuário



Abre-se, assim, a possibilidade para que o foco do prestador coexista com o foco do usuário, inclusive, sendo a combinação desses dois focos o que dá origem ao chamado foco no usuário. Assim, a adoção de uma visão interna de governos e organizações privadas na tomada de decisão sobre seus serviços passa a poder coexistir com a adoção da visão guiada pelo usuário, inclusive, gerando a tão valorizada visão centrada no usuário, a partir da combinação das duas visões anteriores. Essa perspectiva também pode servir para que se questione a ideia apresentada por alguns dos entrevistados de que seria necessário um amadurecimento prévio da visão centrada no usuário para que passe a ser possível a adoção de uma visão guiada pelo usuário. Até mesmo a própria dificuldade conceitual identificada no entendimento das diferenças entre as duas visões pode ser uma consequência dessa relação próxima que parece existir entre elas.

Dessa forma, a análise dos resultados encontrados sobre o significado das visões analisadas neste trabalho sugere que talvez não exista uma necessária relação de superação de uma visão para que seja possível a adoção de outra visão. Pelo contrário, parece perfeitamente possível que um governo ou uma organização privada utilize uma visão interna para tomar determinadas decisões sobre seus serviços, ao mesmo tempo que utiliza uma visão centrada no usuário para tomar outras decisões sobre seus serviços e, ainda, utiliza uma visão guiada pelo usuário para a definição de outras questões relacionadas aos seus serviços. Além disso, aparentemente, nada impede que essas visões sejam trabalhadas em conjunto para uma tomada de decisão que inclua todas essas perspectivas, dando o devido peso para cada uma delas, conforme cada necessidade ou contexto específicos.

4.2) Autopercepção

Com relação à autopercepção que governos e organizações privadas têm sobre sua própria adoção de uma visão centrada no usuário e de uma visão guiada pelo usuário, parece importante novamente lembrar do alto índice de menções à importância da visão interna no processo de tomada de decisão sobre serviços públicos e privados. Quando as respostas não eram intencionalmente direcionadas a tratar sobre a visão centrada no usuário ou sobre a visão guiada pelo usuário, quase todos entrevistados indicaram o foco do prestador de serviço como um elemento importante no processo de definição e transformação dos seus serviços.

Já quando as perguntas direcionaram os entrevistados para falarem especificamente sobre a visão centrada no usuário, tanto governos como organizações privadas foram unânimes em expressar uma forte valorização dessa

visão no processo de tomada de decisão sobre seus serviços. Reforçando ainda mais essa noção, todos os entrevistados também foram unânimes ao dizerem que consideram desejável um aumento na adoção dessa visão centrada no usuário, chegando a mencionar que essa visão deveria ser sempre aumentada, uma vez que a tentativa de um melhor entendimento sobre os desejos e necessidades dos usuários seria um processo sem fim.

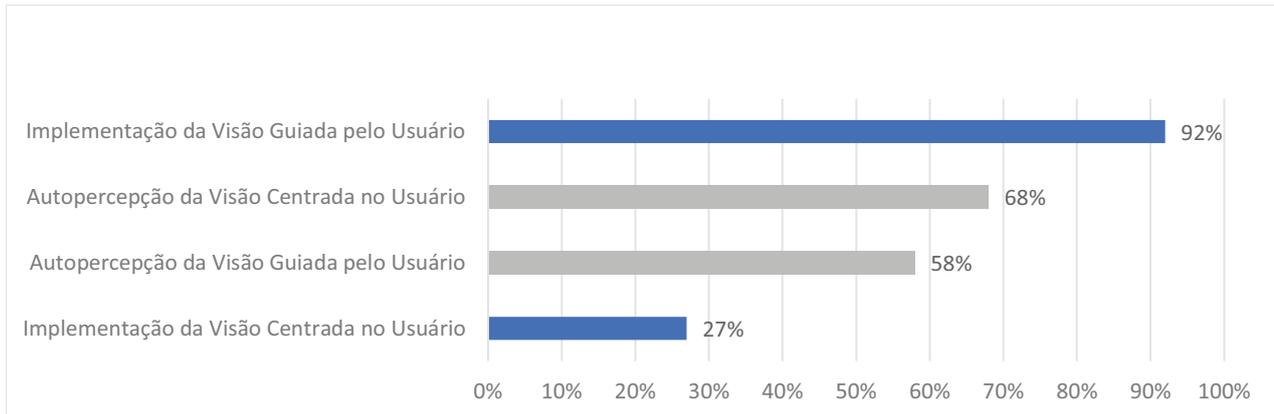
Por outro lado, a adoção de uma visão guiada pelo usuário não seguiu o mesmo padrão, chegando a ser considerada indesejável por alguns dos entrevistados, especialmente entre os representantes dos governos. Entre os representantes das organizações privadas essa visão foi defendida, tanto nas respostas espontâneas quanto nas direcionadas. Mesmo assim, não houve nenhum entrevistado que não tenha feito algum tipo de ressalva à utilização da visão guiada pelo usuário. É interessante destacar que as ressalvas apresentadas pelos representantes dos governos frequentemente se baseavam na ideia de que a participação dos usuários na tomada de decisão sobre serviços públicos poderia levar a um resultado indesejado, permitindo que questões públicas sejam desvirtuadas por interesses individuais desses usuários, mas nenhum dos entrevistados considerou a possibilidade desse mesmo desvirtuamento ocorrer (com a adoção da visão interna ou da visão centrada no usuário) devido aos interesses individuais, ou específicos, dos prestadores de serviços públicos. Ou seja, os representantes dos governos parecem desconfiar das intenções dos usuários, mas aparentemente não desconfiam das intenções dos prestadores.

Ainda com relação às ressalvas feitas sobre a adoção da visão guiada pelo usuário, percebeu-se que elas foram menos frequentes entre os representantes das organizações privadas. Estes representantes mencionaram a necessidade de os serviços privados serem orientados por planos, missões e valores internos de cada organização ou empresa, mas também consideraram importante a participação ativa dos seus usuários na criação de valor para os seus serviços. Por outro lado, contrapondo-se à aparente resistência dos representantes dos governos, os representantes das organizações privadas mencionaram que a visão guiada pelo usuário seria mais adequada para governos, uma vez que esses têm a obrigação de se orientarem com base na representação e participação democrática.

Ao analisar de forma agrupada a diferença entre as respostas sobre a autopercepção da adoção da visão centrada no usuário e da visão guiada pelo usuário, percebe-se que, em ambos os casos, as organizações privadas apresentam

uma autopercepção de que adotam mais essas visões do que os governos. Enquanto a autopercepção sobre a adoção da visão centrada no usuário é 68% maior nas organizações privadas do que nos governos, a autopercepção sobre a adoção da visão guiada pelo usuário é 58% maior nas organizações privadas, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 17 - Diferenças entre os percentuais de autopercepção e implementação



Fonte: elaboração própria.

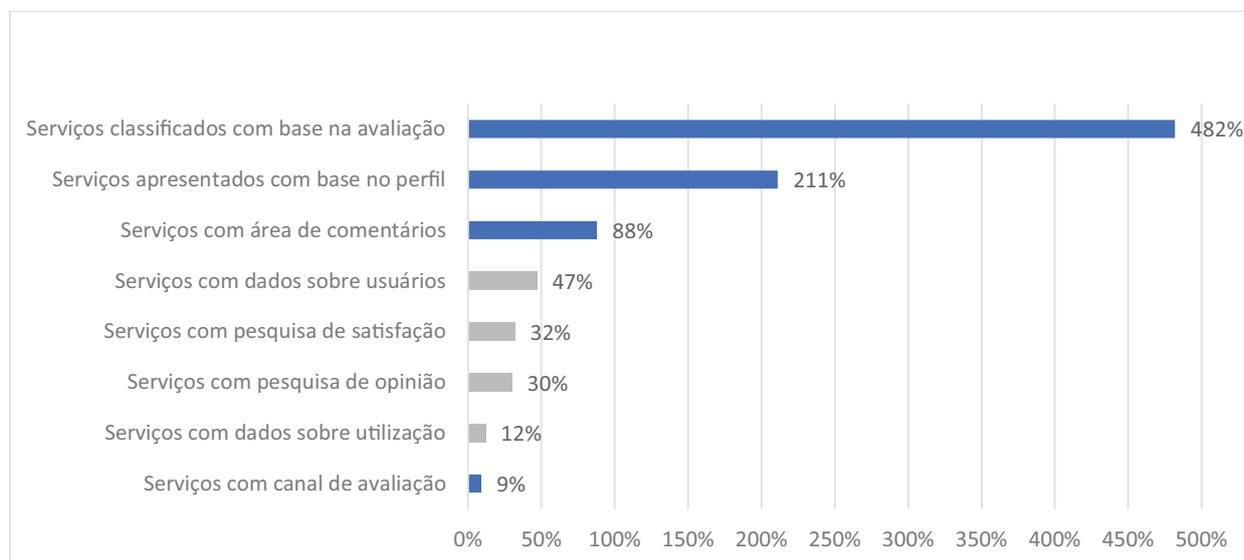
Ainda com base no gráfico acima, quando se analisa de forma agrupada a diferença entre as respostas sobre a implementação da visão centrada no usuário e da visão guiada pelo usuário, também se percebe que, em ambos os casos, as organizações privadas apresentam uma maior implementação dessas visões do que os governos. Porém, ao contrário do que ocorreu com a autopercepção, no que se refere à implementação, é a visão guiada pelo usuário que apresenta uma diferença maior do que a visão centrada no usuário. Enquanto a implementação da visão centrada no usuário é 27% maior nas organizações privadas do que nos governos, a implementação da visão guiada pelo usuário passa a ser 92% maior nas organizações privadas. Com base nisso, parece interessante tentar identificar a razão dessa diferença tão marcante na implementação de ferramentas relacionadas à visão guiada pelo usuário.

4.3) Implementação

Para tentar entender melhor a razão desse percentual de implementação da visão guiada pelo usuário ser tão maior nos serviços privados do que nos serviços públicos, procurou-se analisar individualmente o grau de implementação de cada uma das ferramentas analisadas nessa pesquisa. Mesmo nessa análise individualizada, chama a atenção o fato de que todas as ferramentas têm um percentual de implementação maior nas organizações privadas do que nos governos, e isso vale para as ferramentas relacionadas com a visão centrada

no usuário e para as ferramentas relacionadas com a visão guiada pelo usuário, conforme mostra o gráfico abaixo

Gráfico 18 - Diferenças entre os percentuais de implementação de ferramentas



Fonte: elaboração própria.

Apesar de todas ferramentas analisadas terem um percentual maior de implementação entre as organizações privadas, pode-se perceber que é entre as ferramentas relacionadas à visão guiada pelo usuário (barras em azul) onde essa diferença é mais marcante. Destaca-se a classificação dos serviços com base na avaliação dos usuários, que é 482% mais frequente nos serviços privados do que nos serviços públicos analisados. No mesmo sentido, a apresentação de serviços de forma customizada, com base no perfil dos usuários, tem um percentual de implementação 211% maior nas organizações privadas do que nos governos. Ao menos com relação às ferramentas analisadas nesta pesquisa, parece estar aqui a razão para aquele maior percentual de implementação da visão guiada pelo usuário entre os serviços privados. Mas isso levanta a dúvida sobre as razões que podem fazer com que organizações privadas adotem com mais frequência essas ferramentas relacionadas à visão guiada pelo cliente.

De acordo com as entrevistas, uma das principais dificuldades para a adoção da visão centrada no usuário e da visão guiada pelo usuário parece ser o fato de que para que sejam efetivamente implementadas seria necessário que se abra mão de ganhos de curto prazo em troca de ganhos mais significativos no longo prazo. Essa parece ser apenas uma dentre muitas mudanças necessárias para que se tenha uma efetiva transformação na mentalidade e na cultura que orienta a prestação de serviços públicos e privados, mas especialmente com relação à

Especificamente com relação aos serviços públicos, também parece ser importante destacar a relação estreita que a visão centrada no usuário e a visão guiada pelo usuário parecem ter com uma efetiva implementação de valores democráticos. Enquanto a adoção do foco no usuário permite que os interesses dos usuários estejam à frente dos interesses do governo, a adoção do foco do usuário permite uma participação direta dos cidadãos nos processos decisórios do governo que lhes serve. Com relação a este ponto, parece ser um desafio importante encontrar o equilíbrio ideal entre as duas abordagens, uma vez que existem situações onde o governo acredita saber o que é melhor para os usuários (podendo estar certo ou errado) e situações onde os usuários acreditam saber o que eles precisam (podendo estarem certos ou errados).

Por último, há que se destacar que, de acordo com os entrevistados, existem muitos governos pelo mundo trabalhando esses conceitos, porque estão percebendo o valor que eles agregam aos serviços públicos e, conforme essa percepção é atingida, as equipes costumam se dedicar ainda mais nesse sentido para tentarem resultados ainda melhores. Parece haver um potencial muito grande de valor que pode ser agregado com a participação dos usuários nos processos de transformação digital de serviços públicos e privados, porque essa participação pode contribuir para que se alcancem melhores resultados finais.

4.4) Considerações finais

Com base em tudo que foi analisado até aqui, parece haver algumas considerações que merecem um destaque final. Em primeiro lugar, a percepção de que a transformação digital de serviços públicos e privados, diferentemente do que sugere a teoria, não parece ser composta por etapas evolutivas excludentes, onde a adoção de uma visão centrada no usuário estaria condicionada ao abandono de uma visão interna, ou onde a adoção de uma visão guiada pelo usuário estaria condicionada a um alto grau de maturidade de uma visão centrada no usuário. Pelo contrário, todas essas visões parecem poder coexistir no processo de definição e de transformação digital de serviços, seja identificando decisões mais adequadas para cada tipo de visão, seja utilizando diferentes visões de forma conjunta. Com isso, entende-se que o foco do prestador, o foco no usuário e o foco do usuário podem trabalhar de forma colaborativa para uma maior eficiência dos processos de tomada de decisão sobre a transformação digital de serviços públicos e privados.

A partir dessa percepção, pode-se relativizar a ênfase que vem sendo dada à adoção de uma visão centrada no usuário, que assumiu um papel central entre

serviços públicos e privados nos últimos anos. Entendendo a transformação de serviços como um processo onde diferentes visões podem coexistir e trabalhar de forma complementar para que se alcance melhores resultados, pode-se retomar a importância do foco do prestador de serviço nesse processo. Parece natural que a atenção esteja nas novas formas de relacionamento com os usuários que as tecnologias digitais estão impulsionando, mas isso não impede o reconhecimento da importância que a visão interna continua tendo nos processos decisórios. Pode parecer óbvio que governos e empresas continuem se baseando em questões internas, como agendas políticas e metas de desempenho, mas chama a atenção como o referencial teórico analisado vem dando cada vez menos espaço para essas questões. Nesse mesmo sentido, o próprio desenho da presente pesquisa acabou não incluindo o conceito de visão interna na elaboração do roteiro de entrevistas utilizado, por entender que a atenção deveria se voltar para as novas visões centradas ou guiadas pelo usuário. Assim, para futuras pesquisas nesse tema, fica a lição de que a visão interna, apesar de não ser uma novidade, não deve ter sua importância subestimada.

Na outra ponta, também com base na ideia de que todas essas visões possam coexistir, parece não ser necessário que se aguarde a maturidade da visão centrada no usuário para que se comece a experimentar todas as possibilidades oferecidas pela visão guiada pelo usuário. Também parece não fazer sentido o receio de que o foco dos usuários possa retirar o poder decisório dos prestadores de serviços ou ser incompatível com os objetivos internos dos governos ou da sociedade como um todo, uma vez que ferramentas relacionadas à visão guiada pelo usuário estão sendo amplamente utilizadas por serviços privados, com resultados muito positivos. Nesse sentido, parece que as organizações privadas servem de exemplo para que governos possam superar o medo de adotar serviços que sejam orientados com base no foco dos seus usuários.

Com isso, a principal reflexão desta pesquisa aponta para o fato de que, sendo possível a coexistência e a colaboração entre a visão interna, a visão centrada no usuário e a visão guiada pelo usuário, passa a ser fundamental que se entenda de forma mais detalhada quais os pontos fracos e quais os pontos fortes de cada uma dessas visões. Se o foco do prestador, o foco no usuário e o foco do usuário podem ser ferramentas úteis para o processo de tomada de decisão sobre serviços públicos e privados, parece ser fundamental que se aperfeiçoe o entendimento e a capacidade de identificação sobre como e quando utilizar cada um desses focos.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, L. F. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, nº 10, Brasília: Enap, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.
- ANDERSEN, K.V.; HENRIKSEN, H.Z. E-government maturity models: extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly*, v. 23, n. 2, p. 236-248, 2006.
- BALACHANDRAN, S. *Customer-Driven Services Management*. India: Response Books, 1999.
- BARZELAY, M. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, v. 3, p. 229-265, 2000.
- BELK, R. Extended self in a digital world. *Journal of Consumer Research*, 40 (3), p. 477-500, 2013.
- BERGVALL-KÄREBORN, B.; STÄHLBRÖST, A. Living Lab: an open and citizen-centric approach for innovation. *International Journal of Innovation and Regional Development* 1(4): p.356-370, January, 2009.
- BERMAN, S. J. Digital transformation: opportunities to create new business models. *Strategy & Leadership*, v. 40, n. 2, p. 16-24, 2012.
- BLAKEMORE, M. *Customer-centric, citizen centric: should Government learn directly from business?* Think Paper 2: Ccegov Project, October, 2006. Acessível em: <http://www.citizencenteric.net/ccegov/ThinkPaper02.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.
- BLAKEMORE, M.; LLOYD, P. *Trust and transparency: pre-requisites for effective eGovernment*. Think Paper 10: Ccegov Project, August, 2007. Acessível em: <http://www.citizencenteric.net/ccegov/ThinkPaper10.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.
- BOULDING, W.; KALRA, A.; STAELIN, R.; ZEITHAML, V. A. A Dynamic Process Model of Service Quality: from expectations to behavioral intentions. *Journal of Marketing Research*, 30 (1), p.7, 1993.
- BOULDING, W.; STAELIN, R.; EHRET, M.; JOHNSTON, W. J. A Customer Relationship Management Roadmap: what is known, potential pitfalls, and where to go. *Journal of Marketing*, 69 (4), p. 155-66, 2005.
- BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: user and community co-production of public services, *Public Administration Review*, 67(5), p. 846-860, 2007.

BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. Why public service co-production matters. In: LOEFFLER, E. et al. (eds.), *Making health and social care personal and local: from mass production to co-production*. Governance International, Birmingham, 2012a.

BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. *Deepening and widening co-production for better outcomes in health and social care in Scotland: learning outcomes of the co-production workshops in September 2012*, Governance International, 2012b. Acessível em: https://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/Obstacles_to_co-production.pdf Acesso em: 13 jun. 2021.

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

BUZZELL, R. D.; GALE, B. *The PIMS Principles: Linking Strategy to Performance*. New York: Free Press, 1987.

CHAN, C. M. L.; LAU Y.; PAN, S. L. E-government implementation: a macro analysis of Singapore's e-government initiatives. *Government Information Quarterly*, 25, p. 239-255, 2008.

CHERINGTON, P. T. *The Elements of Marketing*. New York: Macmillan, 1920.

COPELAND, M. T. *Marketing Problems*. New York: A. W. Shaw, 1923.

DAY, G. S. *The Market-Driven Organization*. New York: Free Press, 1999.

DAY, G. S. Managing Market Relationships. *Academy of Marketing Science Journal*, 28 (1), p. 24-30, 2000.

DESOUZA, K. C.; AWAZU, Y.; JHA, S.; DOMBROWSKI, C.; PAPAGARI, S.; BALOH, P.; KIM, J. Y. Customer-Driven Innovation. *Research-Technology Management*, 51:3, p. 35-44, 2008.

DOWNE, L. *Good services: how to design services that work*. Amsterdam: Bis Publisher, 2020.

DRUCKER, P. *The Practice of Management*. New York: Harper Collins, 1954.

DUNLEAVY, P.; EVANS, M.; MCGREGOR, C. *Connected government: towards digital era governance?* Canberra: Working Paper. Institute for Governance and Policy Analysis, 2016.

ECOTEC. *A handbook for citizen-centric e-government*. Brussels: eGovernment Unit, DG Information Society and Media, European Comission, 2007. Acessível em: <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/media1781.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.

FADER, P. *Customer centricity: focus on the right customers for strategic advantage*, 2nd edition, Philadelphia, PA: Wharton Digital Press, 2012.

FØLSTAD, A.; JØRGENSEN, H. D.; KROGSTIE, J. *User involvement in e-Government development projects*. Paper presented at NordCHI 2004, Tampere, Finland, 2004.

GALE, B. T. *Managing Customer Value*. New York: Free Press, 1994.

GARVER, M. S. Best practices in identifying customer-driven improvement opportunities. *Industrial Marketing Management*, 32(6), p. 455–466, 2003.

GASSMANN, O.; FRANKENBERGER K.; M. CSIK *The St. Gallen business model navigator*. 2014.
Disponível em: <https://wackwork.de/wp-content/uploads/2017/11/St-Gallen-Business-Model-Innovation-Paper.pdf>

GOULD, J. D.; LEWIS, C. *Designing for usability: Key principles and what designers think*. *Communications of the ACM*, 28(3), p. 300–311, 1985.

GRANDVOINET, H.; ASLAM, G.; RAHA, S. Opening the black box: the contextual drivers of social accountability. *New Frontiers of Social Policy*. Washington, DC: World Bank, 2015.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. *Estratégia brasileira para a transformação digital: e-digital*. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.

HART, C. W. Customers are your business. *Marketing Management*, 8 (4), p. 6-7, 1999.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and presente. *Public Money & Management*, 25:1, p. 27-34, 2005.

HENRIETTE, E.; FEKI, M.; BOUGHZALA, I. The shape of digital transformation: a systematic literature review. *MCIS 2015 Proceedings*, 10, 2015.

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

HUNG, S.; CHANG, C.; YU, T. Determinants of user acceptance of the e-Government services: the case of *online* tax filing and payment system. *Government Information Quarterly*, 23, p. 97–122, 2006.

IVANYA, M.; SHAH, A. *Citizen-centric governance indicators: measuring and monitoring governance by listening to the people and not the interest groups*. Policy Research Working Paper 5181. World Bank, Washington DC, 2010.

KANNABIRAN, G.; XAVIER, M. J.; ANANTHARAJ, A. Enabling egovernance through citizen relationship management-concept, model and applications. *Journal of Marketing*, v. 69, p. 223-240, out. 2004.

- KIM, H. J.; PAN, G.; PAN, S. H. Managing IT-enabled transformation in the public sector: a case study on e-government in South Korea. *Government Information Quarterly*, 24, p. 338–352, 2007.
- KOHLI, A. K.; JAWORSKI, B. J. Market orientation: the construct, research propositions. *Journal of Marketing*, 54 (2), p.1, 1990.
- KOHLI, R.; JOHNSON, S. Digital transformation in latecomer industries: CIO and CEO leadership lessons from Encana Oil & Gas (USA) Inc. *MIS Quarterly Executive*, 10 (4), p. 141– 156, 2011.
- KORDUPLESKI, R. E.; RUST, R. T.; ZAHORIK, A. J. Why Improving Quality Doesn't Improve Quality (or Whatever Happened to Marketing? *California Management Review*, 35 (3), p. 82, 1993.
- KRAMER, R. Weaving the public into public administration. *Public Administration Review*. January/February, v. 59, n.1, p. 89-92, 1999.
- KUMAR, V.; SHAH, D. Building and Sustaining Profitable Customer Loyalty for the 21st Century. *Journal of Retailing*, 80 (4), p. 317-29, 2004.
- LARA, R. D.; GOSLING, M. Um modelo de gestão do relacionamento entre os cidadãos e a administração pública. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, v. 22, ed. 84, n. 2, p. 333-364, mai. /ago.2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/read/v22n2/1413-2311-read-22-02-00333.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.
- LE BLANC, D. *E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*; Working Paper n° 163; United Nations DESA: New York, 2020. Disponível em: https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf Acesso em: 13 jun. 2021.
- LEE, G.; KWAK, Y.H. An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 492-503, 2012.
- LEVITT, T. Marketing Myopia. *Harvard Business Review*, 38, July-August, p. 26-44, 1960.
- MARTIN, B. *What is public about public services?* Commissioned by the World Bank as a background paper for the World Development Report. Making Services Work for Poor People. London: Public World, 2004. Disponível em: <https://www.publicworld.org/files/WhatIsPublic.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.
- MCDONALD, N. *Is Citizen-centric the same as customer-centric?* think paper 5: Ccegov Project, October, 2006. Acessível em: <http://www.citizencentric.net/ccegov/ThinkPaper05.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.
- MAGNUSSON, P. R. Benefits of Involving Users in Service Innovation. *European Journal of Innovation Management*, 6(4), p. 228–238, 2003.

- MÖHLMANN, M.; ZALMANSON, L. *Hands on the wheel: navigating algorithmic management and Uber drivers' autonomy*. International Conference on Information Systems (ICIS 2017), December 10-13, Seoul, South Korea, 2017. Acessível em: https://www.researchgate.net/publication/319965259_Hands_on_the_wheel_Navigating_algorithmic_management_and_Uber_drivers'_autonomy Acesso em: 13 jun. 2021.
- NAMBISAN, S. *Designing Virtual Customer Environments for New Product Development: toward a theory*. *Academy of Management Review*, 27(3), p. 392-413, 2002.
- NARVER, J. C.; SLATER, S. F. The Effect of a Market Orientation on Business Profitability. *Journal of Marketing*, 54 (4), p. 20, 1990.
- NEPOMUCENO, C. *Administração 3.0: por que e como "uberizar" uma organização*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.
- O'CONNELL, I. A. *Building a public sector benchmarking framework for citizen satisfaction results*. Submitted to the University of Victoria, Canadá, 2000.
- OECD. *Rethinking e-Government services: user-centred approaches*. OECD *Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris, 2009.
- OECD. *Recommendation of the Council on digital government strategies*. OECD, Paris, 2014. Acessível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.
- OECD. *Digital government review of Norway: boosting the digital transformation of the public sector*, OECD *Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris, 2017a. Acessível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-norway-recommendations.pdf> Acesso em: 13 jun. 2021.
- OECD. *How's life? 2017: measuring well-being*. OECD Publishing, Paris, 2017b.
- OECD. *Digital government review of Brazil: towards the digital transformation of the public sector*, OECD *Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris, 2018.
- OECD. *Strengthening digital government*. OECD Going Digital Policy Note, OECD, Paris, 2019a. Acessível em: <https://www.oecd.org/going-digital/strengthening-digitalgovernment.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- OECD/Asian Development Bank. *Towards a citizen-centric civil service*. In: *Government at a glance southeast Asia 2019*. OECD Publishing, Paris, 2019b.
- OLIVER, R. L. *Whence Consumer Loyalty?* *Journal of Marketing*, 63, p. 33-44, 1999.
- OSBORNE, D; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

- PARASURAMAN, A.; GREWAL, D. The Impact of Technology on the Quality-Value-Loyalty Chain: a research agenda. *Academy of Marketing Science Journal*, 28 (1), p. 168-174, 2000.
- PARDO, A.; ETAY, C. Movies and screens: the Spanish audience's choice. *Communication & Society*, 27 (4), p. 131-145, 2014.
- PÎNZARU, F.; MITAN, A. Social media and marketing of the "popcorn" music wave: the success of romanian commercial musicians analysed through their perceived image on Facebook and YouTube. *Economics & Sociology*, 5 (2a), p. 125-138, 2012.
- PRATA, C. M. *As várias faces da relação cidadão x estado: antigos papéis e novas metáforas*. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 22, Anais Anpad: Foz do Iguaçu, 1998.
- PwC. *Experiência é tudo: descubra o que realmente importa para seu cliente*. *PwC Future of Customer Experience Survey 2017/2018*. PriceWaterhouseCoopers, 2018. Acessível em: https://www.pwc.com.br/pt/consultoria-negocios/assets/experiencia_e_tudo_18_.pdf
Acesso em: 13 jun. 2021.
- PwC. *It's time for a consumer-centred metric: introducing 'return on experience'*. *Global Consumer Insights Survey 2019*, PriceWaterhouseCoopers, 2019. Acessível em: <https://www.pwc.com/gx/en/consumer-markets/consumer-insights-survey/2019/report.pdf>
Acesso em: 13 jun. 2021.
- REDDICK, C. G. A two-stage model of e-government growth: theories and empirical evidence for U.S. cities. *Government Information Quarterly*, 21, p. 51-64, 2003.
- REDDICK, C. G. Citizen interaction with e-government: from the streets to servers? *Government Information Quarterly*, 22, p. 38-57, 2005.
- REICHHELD, F. F. *The Loyalty Effect: the hidden force behind growth, profits, and lasting value*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.
- ROWLEY, J. E-government stakeholders: who are they and what do they want? *International Journal of Information Management*, v. 31, n. 1, p. 53-62, 2011.
- RUST, R. T.; MOORMAN, C.; DICKSON, P. R. Getting Return on Quality: revenue expansion, cost reduction, or both? *Journal of Marketing*, 66 (4), p. 7-24, 2002.
- SHELLONG, A. *Citizen relationship management: a study of CRM in Government*. European University Studies: Frankfurt, 2008.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, abr. 2009.

- SHAH, D.; RUST, R. T.; PARASURAMAN, A.; STAELIN, R.; DAY, G. S. The path to customer centricity. *Journal of Service Research*, 9(2), p.113-124, November, 2006.
- SHETH, J. N. *The Benefits and Challenges of Shifting Strategies in Customer Management* (MSI Conference Summary). Cambridge, MA: Marketing Science Institute, 4-5, 2005.
- SHETH, J. N.; SISODIA, R. S.; SHARMA, A. The Antecedents and Consequences of Customer-Centric Marketing. *Academy of Marketing Science Journal*, 28 (1), p. 55-66, 2000.
- SØRENSEN, E. Democratic governance and the changing role of users of public services. *Administrative Theory & Praxis*. 22:1, p. 24-44, 2000.
- SOUFI, B.; MAGUIRE, M. Achieving usability within e-Government web sites illustrated by a case study evaluation. In: SMITH, M. J.; SALVENDY, G. (Eds.), *Human interface: part II*, HCII 2007, LNCS, v. 4558, p. 777-784, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2007.
- STIER, S. Political determinants of e-government performance revisited: comparing democracies and autocracies. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, p. 270-278, 2015.
- STOLTERMAN, E.; FORS, A. C. Information technology and the good life. In: *Information Systems Research: relevant theory and informed practice*. Ed. KAPLAN, B. et al., London: Kluwer Academic Publishers, 2004.
- TORRES, L.; PINA, V.; ACERETE, B. E-government developments on delivering public services among EU cities. *Government Information Quarterly*, 22, p. 217-238, 2005.
- UNITED NATIONS. *E-government survey 2018: gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. Department of Economic and Social Affairs, New York, 2018.
- VAN VELSEN, L. et al. Requirements engineering for e-Government services: a citizen-centric approach and case study. *Government Information Quarterly* 26(3): p. 477-486, 2009.
- VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 2002.
- VORHIES, D. W.; MORGAN, N. A. Benchmarking Marketing Capabilities for Sustainable Competitive Advantage. *Journal of Marketing*, 69 (1), p. 80-94, 2005.
- WELD, L. D. H. Marketing Functions and Mercantile Organizations. *American Economic Review*, 7 (June), p. 306-18, 1917.
- WILKES, L. Taking co-production forward: the challenges and opportunities. In: LOEFFLER, E. et al. (eds.), *Making health and social care personal and local: from mass production to co-production*. Governance International, Birmingham, 2012.

WORLD BANK. *Indicators of citizen-centric public service delivery*. World Bank Publishing, Washington, DC, 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/775701527003544796/pdf/126399-WP-PUBLIC-CitizenCentricGovernanceIndicatorsFinalReport.pdf> Acesso em 13 jun. 2021.

WORLD GOVERNMENT SUMMIT AND EY *Application of the global star rating system for services*. 2017. Disponível em: <https://www.worldgovernmentsummit.org/api/publications/document?id=4b777dc4-e97c-6578-b2f8-ff0000a7ddb6> Acesso em: 13 jun. 2021.

WORLD GOVERNMENT SUMMIT AND SAID BUSINESS SCHOOL *Transforming government services in the UAE: establishing a service factory using world class practices*. 2016. Disponível em: <https://www.worldgovernmentsummit.org/api/publications/document?id=7e687dc4-e97c-6578-b2f8-ff0000a7ddb6> Acesso em: 13 jun. 2021.

Anexo I

Estrutura de Entrevista em Profundidade

Explicação: a pesquisa trata sobre o processo de transformação digital de serviços, mais especificamente sobre a relação entre governo e usuários nesse processo.

I - Percepção Geral (sem apresentação dos conceitos)

1) O que serve de base para a tomada de decisão no processo de transformação digital (melhoria/aperfeiçoamento) dos serviços de seu governo/empresa?

Quem participa da tomada de decisão? Quais os mecanismos que fazem parte da tomada de decisão? O que fundamenta a tomada de decisão?

2) Existe alguma forma de consulta junto aos usuários dos serviços que sirva de base para a tomada de decisão no processo de transformação dos seus serviços?

3) Existe alguma forma para que os usuários possam tomar a iniciativa de colaborar ou participar ativamente da tomada de decisão no processo de transformação dos seus serviços?

II - Percepção sobre a Visão Centrada no Usuário

4) Você conhece o termo visão centrada no usuário? (Caso a resposta seja sim) Na sua opinião, o que ele significa?

Explicação: a transformação digital de serviços pode passar pelo processo de mudança de uma visão interna (focada na burocracia) para uma visão centrada no usuário (focada nos cidadãos), onde o governo consulta os usuários para fundamentar sua tomada de decisão no processo de transformação (melhoria/aperfeiçoamento) dos serviços.

5) Com base nisso, como você classificaria a visão adotada pelo seu governo/empresa?

- 1) Visão NADA centrada no usuário;
- 2) Visão POUCO centrada no usuário;
- 3) Visão PARCIALMENTE centrada no usuário;
- 4) Visão MUITO centrada no usuário;
- 5) Visão TOTALMENTE centrada no usuário.

5.1) (Caso a resposta anterior seja menos do que 5) Você entende que se deveria aumentar a adoção de uma visão centrada no usuário?

5.2) (Caso a resposta anterior seja menos do que 5) Na sua opinião, por que não se adota mais uma visão centrada no usuário?

III - Percepção sobre a Visão Guiada pelo Usuário

6) Você conhece o termo visão guiada pelo usuário? (Caso a resposta seja sim) Na sua opinião, o que ele significa?

***Explicação:** a transformação digital de serviços pode passar pelo processo de mudança de uma visão centrada no usuário para uma visão guiada pelo usuário (guiada pelo cidadão), onde cidadãos colaboram e participam ativamente da tomada de decisão no processo de transformação (melhoria/aperfeiçoamento) dos serviços.*

7) Com base nisso, como você classificaria a visão adotada pelo seu governo/ empresa?

- 1) Visão NADA guiada pelo usuário;
- 2) Visão POUCO guiada pelo usuário;
- 3) Visão PARCIALMENTE guiada pelo usuário;
- 4) Visão MUITO guiada pelo usuário;
- 5) Visão TOTALMENTE guiada pelo usuário.

7.1) (Caso a resposta anterior seja menos do que 5) Você entende que se deveria aumentar a adoção de uma visão guiada pelo usuário?

7.2) (Caso a resposta anterior seja menos do que 5) Na sua opinião, por que não se adota mais uma visão guiada pelo usuário?

IV - Implementação da Visão Centrada no Usuário

8) Existe alguma forma de monitoramento da utilização dos serviços pelos seus usuários?

- 1) NENHUM serviço tem sua utilização monitorada;
- 2) POUCOS serviços têm sua utilização monitorada;
- 3) ALGUNS serviços têm sua utilização monitorada;
- 4) MUITOS serviços têm sua utilização monitorada;
- 5) TODOS serviços têm sua utilização monitorada.

12) As informações anteriores são levadas em consideração na tomada de decisão sobre a transformação dos serviços?

- 1) Essas informações NUNCA são levadas em consideração;
- 2) Essas informações POUCAS VEZES são levadas em consideração;
- 3) Essas informações ALGUMAS VEZES são levadas em consideração;
- 4) Essas informações MUITAS VEZES são levadas em consideração;
- 5) Essas informações SEMPRE são levadas em consideração.

12.1) (Caso a resposta anterior seja menos do que 5) Por que essas informações não são levadas mais em consideração?

V - Implementação da Visão Guiada pelo Usuário

13) Existem canais de avaliação que estejam permanentemente disponíveis para os usuários?

- 1) NENHUM serviço possui canais de avaliação permanentemente disponíveis;
- 2) POUCOS serviços possuem canais de avaliação permanentemente disponíveis;
- 3) ALGUNS serviços possuem canais de avaliação permanentemente disponíveis;
- 4) MUITOS serviços possuem canais de avaliação permanentemente disponíveis;
- 5) TODOS os serviços possuem canais de avaliação permanentemente disponíveis.

13.1) (Caso a resposta anterior seja menos do que 5) Por que não existem mais canais de avaliação permanentemente disponíveis?

14) Existem canais de comentários que estejam permanentemente disponíveis para os usuários?

- 1) NENHUM serviço possui canais de comentários permanentemente disponíveis;
- 2) POUCOS serviços possuem canais de comentários permanentemente disponíveis;
- 3) ALGUNS serviços possuem canais de comentários permanentemente disponíveis;
- 4) MUITOS serviços possuem canais de comentários permanentemente disponíveis;
- 5) TODOS os serviços possuem canais de comentários permanentemente disponíveis.

18) Você gostaria de dizer algo mais sobre alguma dessas visões?

VI - Informações sobre o entrevistado

19) Nome:

20) Cargo:

21) *E-mail*:

22) Departamento/organização:

23) País/empresa:

24) Data da resposta:

The ENAP logo is rendered in a dark blue, stylized, sans-serif font. The letters are bold and interconnected, with the 'E' and 'N' having a unique, rounded shape. The background is a solid yellow color with abstract blue and purple lines and shapes.

Cadernos

Caderno nº 109

Coleção: *Cátedras 2019*

