



Enap

# Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria de serviços públicos

Módulo

## 4 Melhoria dos serviços públicos



## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### **Presidente**

Diogo Godinho Ramos Costa

### **Diretor de Educação Continuada**

Paulo Marques

### **Coordenador-Geral de Educação a Distância**

Carlos Eduardo dos Santos

### **Conteudista/s**

Oto Buregio de Lima (Conteudista, 2020).

Wander Cleber Pereira (Conteudista, 2020).

### **Equipe responsável:**

Ana Paula Medeiros Araújo (Direção de Arte e Produção Gráfica, 2020).

Ivan Lucas Alves Oliveira (Coordenação de Produção, 2020)

Lídia Hubert (Coordenação de Desenvolvimento, 2020).

Maria Karoline Domingues (Revisora de Texto, 2020).

Priscila Callegari Reis (Coordenação de Desenvolvimento, 2019).

Rodrigo Mady da Silva (Implementação Moodle, 2020).

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação, 2020).

### **Curso produzido em Brasília 2020.**

### **Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.**



**Escola Nacional de  
Administração Pública**

Enap, 2020

### **Enap Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



# Sumário

<b>Unidade 1 - Melhoria na gestão dos serviços públicos .....</b>	<b>5</b>
1.1. Melhoria contínua na gestão e desenvolvimento de serviços públicos .....	5
1.2. Governança do processo de transformação digital de serviços do governo brasileiro.....	10
<b>Referências.....</b>	<b>14</b>







As organizações deveriam investir nessa cultura porque as atividades de serviços são processos vivos, dinâmicos que estão em constante mutação. Em serviços que dependem de atendimento presencial é extremamente comum a “improvisação” de servidores para melhorar a agilidade do serviço. Por outro lado, o bom gerenciamento do ciclo de vida é a chave para a transformação das capacidades e recursos organizacionais em valor aos clientes na forma de serviços.

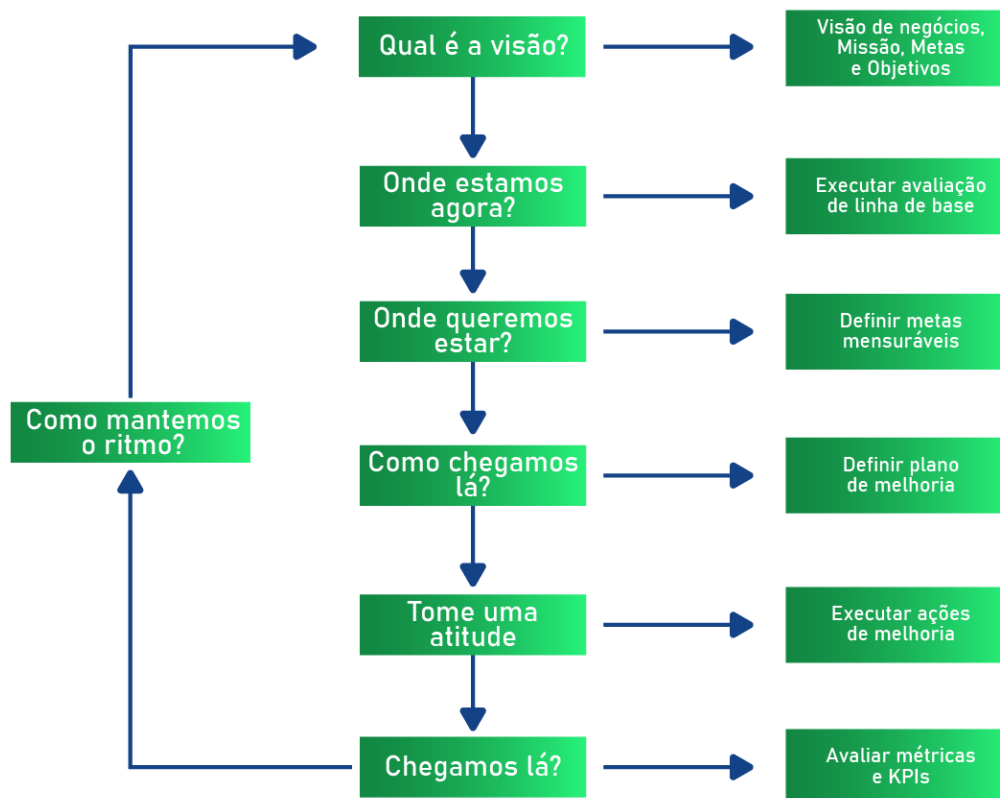
Ciclo de vida de serviço é um conceito apresentado na ITIL v3 (2011) e é constituído de fases ou etapas:

- 1) estratégia de serviço;
- 2) desenho;
- 3) transição;
- 4) operação; e
- 5) melhoria contínua.

A fase de melhoria contínua de serviços permeia todas as outras fases para garantir que os serviços acompanhem as necessidades sempre mutantes dos usuários.

O modelo de melhoria apresentado na ITIL v4<sup>2</sup>, se manifesta como um fluxo a partir de uma visão holística do processo, é iterativo e dividido em partes gerenciáveis com objetivos separados que podem ser alcançados de forma incremental.

Vejamos o fluxo a seguir:



Visão geral de alto nível do modelo de melhoria contínua da ITIL v4.

Fonte: ITIL v4.

2\_ Este modelo originalmente está voltado para a gerência de serviços de TI (GSTI).



O modelo foi proposto inicialmente para gerência de serviços de tecnologia da informação, tanto na área privada quanto na pública, mas é dinâmico, simples e flexível e não requer a execução das fases de maneira linear, podendo ser utilizado em ambientes de cultura inovadora ou “tradicional”.

Esse modelo pode, portanto, servir perfeitamente para o gestor público de qualquer tipo de serviços, tanto como um fluxo de trabalho (permitindo que as melhorias estejam vinculadas às estratégias e metas da organização, adequadamente priorizadas, com resultados à longo prazo), quanto simplesmente como um lembrete de alto nível para garantir que as melhorias sejam gerenciadas adequadamente.

Vamos agora entender melhor a 7 etapas do modelo de melhoria contínua:

## Etapa 1: Qual é a visão?

**Cada iniciativa de melhoria deve apoiar a organização no alcance de suas metas e objetivos. O primeiro passo, então, é alinhar a melhoria contínua com a visão estratégica da organização. Isso fornece contexto para todas as decisões subsequentes e vincula ações individuais à estratégia.**

Esta etapa se concentra em duas áreas principais:

- (1) a visão e os objetivos da organização precisam ser traduzidos para a unidade de negócios, departamento, equipe e/ou indivíduo específicos, para que o contexto, os objetivos e os limites de qualquer iniciativa de melhoria sejam compreendidos; e
- (2) é necessário criar uma visão de alto nível para a melhoria planejada. O trabalho nesta etapa deve garantir que:
  - ✓ A direção de alto nível foi entendida.
  - ✓ A iniciativa de melhoria planejada é descrita e compreendida nesse contexto.
  - ✓ As partes interessadas e seus papéis foram compreendidos.
  - ✓ O valor esperado a ser realizado é entendido e acordado.
  - ✓ O papel da pessoa ou equipe responsável por realizar a melhoria é claro em relação à realização da visão da organização.

Na área pública essa fase requer o alinhamento com as políticas e estratégias globais do ente federativo. É uma fase importante porque funciona como uma bússola que aponta os rumos para onde as coisas devem caminhar, além de fornecer o devido apoio das mais altas esferas de decisão.

## Etapa 2: Onde estamos agora?

**O sucesso de uma iniciativa de melhoria depende de uma clara e precisa compreensão do ponto de partida e do impacto da iniciativa. A melhoria pode ser pensada como uma jornada**



**do ponto A ao ponto B e, nessa etapa, deve ficar bem claro qual é o ponto A. Uma jornada não pode ser mapeada se o ponto de partida não é conhecido.**

A avaliação do estado atual é o ponto central dessa etapa. Nela devemos avaliar os serviços existentes, incluindo a satisfação e a qualidade percebida do serviço pelos usuários, as competências e habilidades dos colaboradores envolvidos, os processos e procedimentos envolvidos e/ou os recursos tecnológicos disponíveis e a cultura organizacional.

As medições dessa etapa devem ser as mais fidedignas possíveis, já que seus resultados servirão de linha de base para comparações futuras. No caso da estratégia de digitalização do governo brasileiro, duas medições são realizadas no início do processo de digitalização: a medida de consistência digital e a avaliação da satisfação do usuário.

A preocupação do gestor de serviços públicos nessa fase é perceber onde está e, para isso, ele deve estabelecer algumas medidas iniciais para poder se orientar no futuro a fim de saber para onde as coisas estão caminhando.

### **Etapa 3: Onde queremos estar?**

**Os esforços na etapa anterior se concentraram na definição de um ponto A. Pois bem, nesta etapa os esforços serão para definir o ponto B, porque uma viagem não pode ser mapeada se o destino for não estiver claro.**

Nesta etapa as oportunidades de melhoria devem ser identificadas e priorizadas com base em uma análise de gap entre o ponto A e as aspirações estratégicas da organização. Em função disso, devem ser definidos os objetivos de melhoria em conjunto com fatores críticos de sucesso (CSFs) e os indicadores chave de desempenho (KPIs).

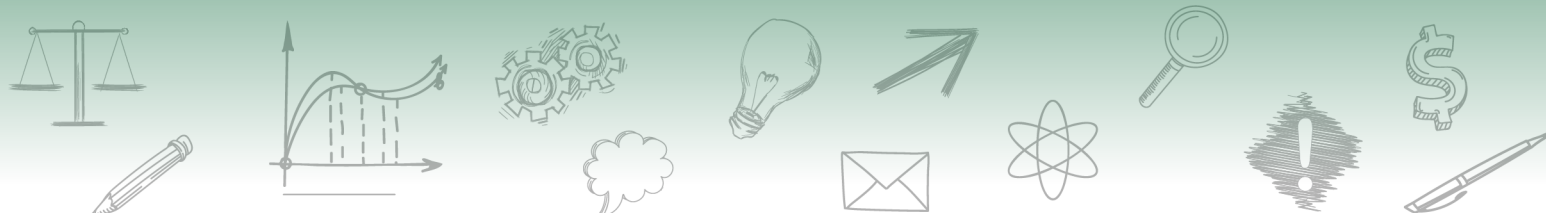
Tendo os objetivos de melhoria acordados, os CSFs e KPIs precisam seguir o que é conhecido como princípio de metas SMART<sup>3</sup>. É muito mais fácil definir a rota da jornada de melhoria se o destino exato for conhecido. É importante observar que o estado de destino representa progresso em direção à visão, não a realização de toda a visão. O objetivo é melhorar, não alcançar a perfeição.

### **Etapa 4: Como chegamos lá?**

**Aqui podemos focar em várias possibilidades ou apostarmos em uma rota simples e única para alcançar uma única melhoria simples. Muitas vezes o caminho mais adequado pode não ser conhecido e será necessário realizar experimentos que testem quais opções têm maior potencial. E, mesmo se o caminho for conhecido, talvez seja mais eficaz “caminhar” de marco em marco, avançando em uma série de iterações. Cada uma delas representará uma oportunidade de verificarmos o quanto estamos progredindo, reavaliar a abordagem e, se for o caso, mudar de direção.**

<sup>3</sup> Metas SMART é um método de definição de objetivos. Essas metas se baseiam em 05 fatores: S (específica), M (mensurável), A (atingível), R (relevante) e T (temporal).





Essa etapa é o momento em que uma ou mais rotas para a jornada de melhoria deverá ser traçada. Aqui o gestor já conta com uma estratégia, um ponto de partida e um ponto de chegada, então é hora de definir qual o caminho.

### **Etapa 5: Tome uma atitude.**

**Nesta etapa, o plano para a melhoria é implementado. Isso pode envolver uma abordagem tradicional no estilo cascata, mas pode ser mais apropriado seguir uma abordagem ágil, experimentando, iterando, mudando de direção ou mesmo voltando às etapas anteriores.**

Mesmo quando, no momento do planejamento, o caminho para implantar a melhoria pareceu claro, ele deve permanecer aberto à mudança ao longo da abordagem. Alcançar os resultados desejados é o objetivo, não a adesão rígida a uma visão de como proceder. Muitas vezes uma grande mudança é realizada através da implantação de várias iterações menores de aprimoramento.

Para o gestor de serviços é hora da ação. Isso significa colocar em operação as ações previstas no plano de melhoria.

Uma vez concluída esta etapa, o trabalho estará no ponto final da jornada, resultando em um novo estado atual.

### **Etapa 6: Chegamos lá?**

**As pessoas e organizações, com muita frequência, tendem à acomodação quando alcançam algum resultado. Supõe-se que os benefícios esperados foram alcançados e agora a atenção pode ser redirecionada para a próxima iniciativa. Na verdade, não funciona bem assim. O caminho para a melhoria está cheio de obstáculos e, para que o sucesso seja validado, devemos manter o foco.**

Esta etapa envolve a verificação do destino da jornada para garantir que o ponto desejado tenha sido verdadeiramente alcançado. Duas preocupações são fundamentais aqui: os objetivos originais foram alcançados? (o quanto se avançou) e esses objetivos ainda são relevantes? (qual o valor).

O serviço melhorado entrou em operação e os usuários já estão aptos a opinar sobre sua qualidade – nesse ponto aplicamos os questionários, coletamos os dados e analisamos se os resultados estão adequados. Esse é o momento em que as avaliações são utilizadas, as de satisfação do usuário; de qualidade percebida; de qualidade técnica e de efetividade do serviço.

Caso o resultado desejado não tenha sido alcançado, ações adicionais para concluir o trabalho são selecionadas e realizadas, geralmente resultando em uma nova iteração. Ou seja, se a avaliação dos serviços indicar que algum indicador piorou, um novo ciclo de melhoria deve ser iniciado.



## Etapa 7: Como mantemos o ritmo?

Se a melhoria entregou o valor esperado, o foco da iniciativa deve mudar para promover esses resultados e reforçar os novos métodos introduzidos. Em outras palavras, devemos garantir que os progressos alcançados não sejam perdidos e que sejam utilizados para criar apoio e impulso para as próximas melhorias.

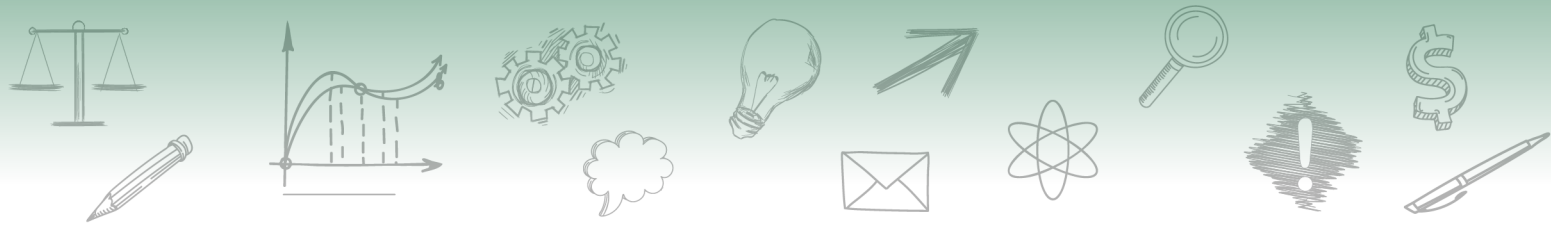
## 1.2. Governança do processo de transformação digital de serviços do governo brasileiro

Ao compararmos o fluxo de melhoria com a estratégia de transformação digital dos serviços públicos brasileiros, percebemos um alinhamento interessante entre ambos. A digitalização dos serviços em si já é uma melhoria que está alinhada com a Estratégia de Governo Digital (EGD) do Brasil. Essa Estratégia encontra-se em pleno processo de consolidação e expansão no país e, apesar de certo atraso na iniciativa (já que o país tem a 4ª maior população conectada do mundo e amarga apenas a 44ª posição no ranking de governos digitais organizado pela Organização das Nações Unidas), os resultados já começam a aparecer.

O país tem apresentado grande evolução na transformação digital dos serviços públicos, que é um subcomponente medido a cada dois anos pela ONU como parte do Índice Desenvolvimento de Governo Eletrônico. Hoje já são mais de 1900 serviços digitais para o cidadão no portal gov.br, sendo que mais de 600 serviços foram transformados desde janeiro de 2019 e forma cerca de 1,7 bilhões de reais de economia estimada em 2019. E, até o fim de 2022, a meta é alcançar 100% dos mais de 03 mil serviços da União, todos disponíveis no portal gov.br. Com esses resultados o Brasil ficará entre os 15 países mais desenvolvidos do mundo em serviços públicos digitais.

A Estratégia de Governo Digital - 2020 a 2022 - está organizada em princípios, objetivos e iniciativas que nortearão o caminho rumo à transformação do governo pelo uso de tecnologias digitais, promovendo a efetividade das políticas e a qualidade dos serviços públicos (BRASIL, 2020). Veja na imagem a seguir os princípios e objetivos da EGD:

Princípios e objetivos da EGD. Fonte: Brasil/ME/EGD, 2020.



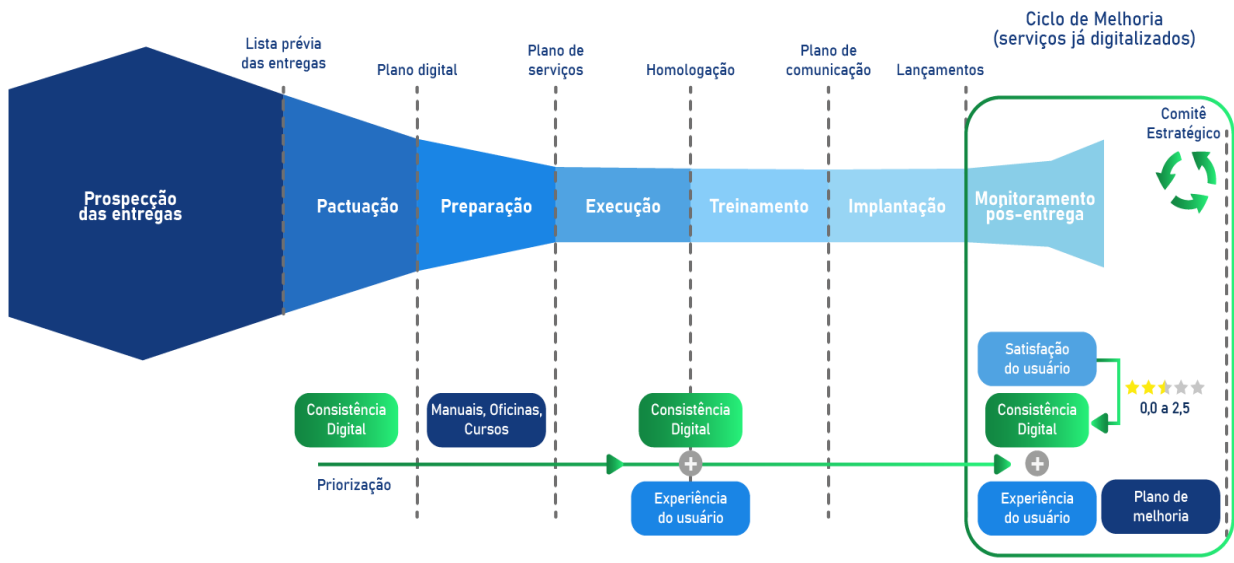
PRINCÍPIOS	CENTRADO NO CIDADÃO	INTEGRADO	INTELIGENTE	CONFIÁVEL	TRANSPARENTE E ABERTO	EFICIENTE
OBJETIVOS	Oferta de serviços públicos por meio da transformação digital	Acesso único aos serviços públicos	Políticas Públicas baseadas em dados e evidências	Implementação da Lei Geral de Proteção de dados no Governo	Reformulação dos canais de transparência e dados abertos	Otimização das infraestruturas de Tecnologia da Informação (TI)
	Avaliação de satisfação nos serviços digitais	Plataformas e ferramentas compartilhadas	Uso de tecnologias emergentes (blockchain, IoT, ...)	Garantia da segurança das plataformas de governo digital	Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas	Uso da digital para liberar recursos para políticas essenciais
	Canais e serviços digitais simples e intuitivos	Serviços públicos integrados	Serviços preditivos e personalizados ao cidadão	Disponibilidade da identidade digital ao cidadão	Governo como plataforma para novos negócios	Equipes de governo com competências digitais

Princípios e objetivos da EGD.  
Fonte: Brasil/ME/EGD, 2020.

Buscando ser coerente com as melhores práticas de governo digital no mundo e alinhada com as estratégias de digitalização do governo, a EGD possui como premissa a ideia de governo centrado no cidadão. Um governo centrado no cidadão preocupa-se em oferecer uma jornada mais agradável a ele, mantendo-se atento à sua experiência e respondendo às suas expectativas por meio de serviços ágeis, simples e personalizados.

Dentro dessa premissa, tem-se definido plataformas e padrões mínimos de qualidade para oferta de meios digitais, assim como estão sendo identificados os ciclos de vida dos requerimentos, a avaliação de satisfação do cidadão e indicadores de desempenho de serviços públicos.

A imagem a seguir representa o fluxo - ou jornada - de transformação adaptado a um processo de melhoria contínua de transformação digital dos serviços públicos:



Ciclo de implantação e melhoria de serviços digitais.  
Brasil/ME, 2020



Em uma fase preliminar que corresponde ao “qual é a visão?”, as atividades foram alinhadas às metas e objetivos governamentais, conforme descrito acima. Dentro dessa fase ocorreu o que foi denominado de “Prospecção das entregas”, que era composta de um conjunto de ações que foram desde um censo de serviços até tratativas com os órgãos públicos e seus gestores com a finalidade de analisar quais serviços tinham potencial para serem digitalizados. A fase gerava um output que era a lista prévia de entrega.

A fase inicial de Planejamento (PLAN) foi dividida em outras subfases: “pactuação” e “preparação”. Aqui foram realizadas as primeiras análises de consistência digital<sup>4</sup> (avaliação baseada nas ações de consistências pactuadas e que ainda serão implementadas) e modelagem do serviço para se adequar a digitalização. A fase corresponde a “onde queremos estar” e “como chegamos lá” do fluxo ITIL e os seus *outputs* foram o plano digital e o plano de serviços.

Na fase de Execução (DO) ocorreram as subfases de “execução”, “treinamento” e “implantação”. No fim da fase de execução, com o sistema ainda em homologação, ocorre a primeira aferição efetiva de consistência digital e experiência do usuário. Caso o serviço apresente notas entre 0 e 4,9, não segue para a subfase de treinamento e volta para preparação e correção. Se o serviço obtiver notas de 5,00 e 6,9, pode seguir o processo, mas com a pactuação de um plano de melhoria. Recebendo nota de 7 a 8,9 é um serviço bom e notas entre 9 e 10 é um serviço excelente. Em ambos os casos, o processo segue sem ressalvas. No início da subfase de treinamento, essas aferições se tornam importantes porque serão aproveitadas como linha de base na comparação com a efetiva implantação do serviço e corresponde à fase “onde estamos agora?” da ITIL. Os *outputs* desta subfase foram o plano digital, plano de serviço, plano de comunicação e a homologação.

Na subfase “implantação” há o efetivo lançamento e entrada em operação do serviço digitalizado e corresponde a fase “tome uma atitude” do fluxo ITIL.

Na fase de Monitoramento pós-entrega (CHECK) está planejada a aplicação do Modelo Brasileiro de Avaliação da Qualidade de Serviço. Aqui serão feitas três aferições: novamente a consistência digital e a avaliação da experiência do usuário, além da medida de satisfação do usuário. Essa fase corresponde ao “chegamos lá?”, e os *outputs* são os relatórios com os resultados das pesquisas de consistência digital, da avaliação da experiência do usuário e da satisfação do usuário.

Na última fase do ciclo de implantação da melhoria do serviço, será exigido que o gestor do serviço, a partir dos resultados dessas avaliações, atue (ACT). Caso os resultados da avaliação sejam favoráveis, o gestor deve agir para manter esses resultados. As práticas de gerenciamento de mudanças organizacionais e gestão de conhecimento devem ser usadas para incorporar as mudanças na organização e garantir que as melhorias e os comportamentos alterados não corram risco de reversão. Líderes e gerentes devem ajudar suas equipes a realmente integrar novos métodos de trabalho no dia-a-dia e institucionalizar novos comportamentos.

Por outro lado, se os resultados não tiverem sido alcançados, as partes interessadas precisam ser informadas sobre quais itens foram mal avaliados, havendo um realinhamento estratégico. O

<sup>4</sup> Diz respeito ao nível de adesão dos órgãos públicos a ferramentas de digitalização de serviços do Governo Federal.



output desta fase é um plano de melhorias que inicia um novo ciclo PDCA. A fase correspondente no ITIL é a “Como mantemos o ritmo?”.

## DESTAQUE

É a hora de atuar para conter e resolver os problemas apontados na avaliação.

A avaliação da consistência digital indicará a perspectiva da tecnologia, trará respostas a questões como: Utiliza a plataforma de notificações?; a avaliação da experiência do usuário aponta para a perspectiva da qualidade percebida – que pode ser apontada por um juiz especialista (shopper) ou pelo próprio usuário – e trará resultados para questões como: “A progressão pelas etapas do serviço é autoexplicativa?; e a medida de satisfação do usuário apresentará o índice global de satisfação do cidadão com o serviço.

Finalmente, as iniciativas de melhoria dos serviços podem ser implantadas e melhoradas a partir de ciclos. O ciclo de implantação normalmente é um ciclo mais longo que percorre todas as fases recomendadas de implantação da iniciativa. Já os ciclos de melhoria podem ser mais curtos, saindo direto da avaliação para a fase de tomada de atitude. Ou seja, pode ser que os resultados das avaliações internas e externas requeiram ações imediatas de correção de rumos.

Para esses casos, percorrer todas as fases de implantação pode não ser vantajoso. Pode ser que a resposta de mudança requerida seja apenas uma solução de contorno que não envolva todo um replanejamento da iniciativa. Em outras situações pode ser que os dados das avaliações necessitem realmente de um replanejamento de todas as fases, começando pelo realinhamento da estratégia até a manutenção da melhoria. A decisão sobre qual caminho tomar deverá se basear no tipo de informação oriunda das avaliações.



## Referências

AXELOS GLOBAL BEST PRACTICE. ITIL® Foundation 4. Printed in the United Kingdom for The Stationery Office (TSO). ISBN: 9780113316076. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2013. 464 p.

BRASIL. **Decreto 8.936 de 19 de dezembro de 2016**. Institua Plataforma de Cidadania Digital. 2016. Acesso em 9 de outubro de 2020.

CAMPION-AWWAD, O., HAYTON, A., SMITH, L. & VUARAN, M. *The National Programme for IT in the NHS A Case History*. University of Cambridge. February, **MPhil Public Policy, 2014**.

KUNSTELJ, M. & VINTAR, M. Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis. **Information Polity**, 9, 131–148. IOS Press. 2004.

OGC- Office of Government Commerce. ITIL v3 Service Strategies. Inglaterra: TSO 2007. Vol1.

OGC. ITIL v3 Service Continual Service Improvement. Inglaterra: TSO 2007. Vol5.

OGC. ITIL v3 Service Design. Inglaterra: TSO 2007. Vol2.

OGC. ITIL v3 Service Transition. Inglaterra: TSO 2007. Vol3. OGC. ITIL v3 Service Operation. Inglaterra: TSO 2007. Vol4.

RAIZER MOURA, L. Qualidade simplesmente total. Uma abordagem simples prática da gestão da qualidade. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

ANDERSEN K.V., HENRIKSEN H.Z. **Government Information Quarterly**, 23, pp. 236–248. 2006.

BRASIL/ME. Estratégia de Governo Digital 2020/2022. No prelo.

BOYNE, G. A. Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Volume 13, Issue 3, July 2003, Pages 367–394.