



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Manoel Messias Tolentino de Oliveira

DESIGN DE SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DA CENTRALIDADE DO USUÁRIO NA
INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA NO SINE-PBH

Belo Horizonte

2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DESIGN DE SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DA CENTRALIDADE DO USUÁRIO NA
INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA NO SINE-PBH

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Cristina Dufloth.
Coorientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz.

Belo Horizonte

2021

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2019/2021**

Aos dezenove de março do ano de dois mil e vinte e um, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**DESIGN DE SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DA CENTRALIDADE DO USUÁRIO NA INTERMEDIACÃO DE MÃO DE OBRA NO SINE-PBH**”, elaborada por **MANOEL MESSIAS TOLENTINO DE OLIVEIRA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora **Simone Cristina Duffloth (FJP) - Orientadora**, Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) - Coorientador**, Doutor **Leonardo de Araújo Ferraz (TCE/MG) – Avaliador** e Doutor **Reginaldo de Jesus Carvalho Lima (FPL) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Professora Doutora **Simone Cristina Duffloth (FJP) - Orientadora**



Professor Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) - Coorientador**

LEONARDO DE ARAUJO Assinado de forma digital por LEONARDO DE ARAUJO FERRAZ:71564233634
FERRAZ:71564233634 Data: 2021.03.23 14:52:57 -0500

Professor Doutor **Leonardo de Araújo Ferraz (TCE/MG) – Avaliador**



Professor Doutor **Reginaldo de Jesus Carvalho Lima (FPL) – Avaliador**

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pelas condições e energias para lutar por esse objetivo, e também pelos obstáculos, que revestiram o estudo com a legitimidade e a dignidade da boa pesquisa.

Agradeço imensamente à minha família, que é meu principal farol de honestidade, trabalho, resiliência e amor.

Agradeço e parabeno minha orientadora, Professora Simone Dufloth, e meu coorientador, Professor Marcus Vinícius Cruz, pela presteza, sabedoria e precisão na condução deste estudo.

Agradeço à Prefeitura de Belo Horizonte, juntamente com a Controladoria do Município, pelo estímulo e suporte; além da contribuição dos dirigentes e funcionários do SINE PBH.

EPÍGRAFE

“Não será assim entre vós, quem desejar ser importante, deverá servir aos demais”
(Mateus 20, 26)

“para compreender as pessoas, deve tentar escutar o que elas não estão dizendo, o que elas talvez nunca venham a dizer”
(John Enoch Powell)

RESUMO

A presente dissertação aplica os princípios, ferramentas e prescrições do Design de Serviços, visando responder como essa abordagem pode contribuir na análise e proposição de serviços públicos centrados no cidadão. Foi realizada pesquisa qualitativa no serviço de intermediação de mão de obra, do Sistema Nacional de Emprego (SINE), e ofertado pela agência do BH Resolve, a qual integra a estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte. A pesquisa contou com entrevistas junto a gestores e atendentes da agência, questionários abertos aplicados aos membros do Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Belo Horizonte (CMTER) e observação direta. A partir da análise de dados, foram elaborados artefatos relacionados à jornada do usuário e ao ecossistema do serviço, além de indicadores para aferição da centralidade do cidadão. Os resultados do estudo revelaram desalinhamentos entre o que é ofertado e as realidades e necessidades do público e, com os achados do estudo, foram sugeridos aprimoramentos para maior convergência do serviço aos seus usuários. Diante disso, o Design de Serviços se mostrou uma forma promissora de projetar e realinhar serviços públicos centrados no cidadão.

Palavras-chave: Serviços públicos, inovação, Design de Serviços, centralidade do cidadão; SINE.

ABSTRACT

This dissertation applies the principles, tools and prescriptions of Service Design, aiming to answer how this approach can contribute to the analysis and proposition of public services centered on the citizen. Qualitative research was carried out in the labor intermediation service of the Sistema Nacional de Emprego (SINE) and offered by the BH Resolve agency, which is part of the organizational structure of the Municipality of Belo Horizonte. The research included interviews with managers and agency attendants, open questionnaires applied to members of the Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Belo Horizonte (CMTER) and direct observation. From the data analysis, artifacts related to the user journey and the service ecosystem were elaborated, in addition to indicators to measure the centrality of the citizen. The results of the study revealed misalignments between what is offered and the realities and needs of the public and, with the findings of the study, improvements were suggested for greater convergence of the service to its users. Given this, Service Design proved to be a promising way to design and realign citizen-centric public services.

Keywords: Public services, innovation, Service Design, citizen centrality; SINE.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Perspectivas dos serviços públicos “de dentro para fora” e “de fora para dentro” ..	35
Figura 2 - <i>Framework</i> para a inovação no setor público	42
Figura 3 - Níveis de abrangência do Design.....	53
Figura 4 - Adaptações do Design para o Design Thinking e Design de Serviços.....	54
Figura 5 - <i>Framework</i> do Duplo Diamante	57
Figura 6 - Fatores de restrição do Design Thinking	59
Figura 7 - Os degraus de aplicação do Design no setor público.....	60
Figura 8 - Modelo da jornada do usuário	73
Figura 9 - Modelo de <i>persona</i>	75
Figura 10 - Modelo de mapa de empatia	76
Figura 11 - Modelo de <i>blueprint</i> de serviços.....	77
Figura 12 - Modelo de mapa de ecossistema.....	79
Figura 13 - Roteiro da pesquisa.....	82
Figura 14 - Passos para coleta e tratamento dos dados	84
Figura 15 - Funções do serviço de intermediação de mão de obra	98
Figura 16 - Componentes do serviço de intermediação de mão de obra.....	100
Figura 17 - Organograma da estrutura do SINE-PBH.....	105
Figura 18 - Mapa ilustrativo do SINE - BH Resolve	108
Figura 19 - <i>Persona</i> : Trabalhador médio	110
Figura 20 - <i>Persona</i> : Trabalhador vulnerável.....	111
Figura 21 - <i>Persona</i> : Trabalhador jovem	113
Figura 22 - Jornada do usuário no SINE BH Resolve.....	116
Figura 23 - Mapa de ecossistema da intermediação de mão de obra no SINE-PBH	129
Figura 24 - Instâncias de gestão e canais de atendimentos do SINE PBH.....	130
Figura 25 - Jornada do trabalhador no aplicativo SINE Fácil	131
Figura 26 - Jornada do trabalhador na plataforma Emprega Brasil.....	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias de transição entre produtos e serviços.....	20
Quadro 2 - Categorias funcionais de inovação.....	40
Quadro 3 - As seis dimensões do governo digital	49
Quadro 4 - Princípios do Design de Serviços.....	62
Quadro 5 - Comparação entre abordagens tradicionais e Design de Serviços	71
Quadro 6 - Características prevalentes nos usuários do SINE-PBH.....	86
Quadro 7 - Participação das fontes de dados na elaboração dos artefatos	87
Quadro 8 - Perfil dos inscritos no SINE para a IMO, Brasil - 2019.....	103
Quadro 9 - Perfil dos empregadores e vagas no SINE para IMO, Brasil - 2019.....	103
Quadro 10 - Indicadores da IMO.....	104
Quadro 11 - Representantes do CMTER em 2020	106
Quadro 12 - Indicativos de trabalhadores vulneráveis	112
Quadro 13 - Quadro analítico do pré-serviço	118
Quadro 14 - Quadro analítico etapa "Recepção"	119
Quadro 15 - Quadro analítico da etapa "Cadastro"	120
Quadro 16 - Quadro analítico da etapa "Vagas".....	122
Quadro 17 - Quadro analítico da etapa "Preparação"	123
Quadro 18 - Quadro analítico da etapa "Seleção"	124
Quadro 19 - Quadro analítico do pós-serviço.....	125
Quadro 20 - Quadro analítico dos momentos de verdade	126
Quadro 21 - Quadro de contabilização dos indicadores de centralidade.....	127
Quadro 22 - Quadro comparativo dos canais de atendimento.....	132
Quadro 23 - Rede do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho.....	137
Quadro 24 - Quadro propositivo para a jornada do trabalhador.....	140
Quadro 25 - Quadro propositivo para o mapa de ecossistema	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALC	América Latina e Caribe
AMAS	Associação Municipal de Assistência Social
BGIMO	Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CDU	Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos
CEP-SMSA/BH	Conselho de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Prefeitura de Belo Horizonte
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMBH	Câmara Municipal de Belo Horizonte
CMTER	Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONEP	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
CRM	Customer Relationship Management
CSB	Central dos Sindicatos Brasileiros
CTER	Conselhos de Trabalho, Emprego e Renda
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CzRM	Design e Citizen Relationship Management
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DSR	Design Science Research
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública

FAD	Fundo de Assistência ao Desemprego
FAT	Fundo de Amparo do Trabalhador
FECOMERCIO	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FMI	Fundo Monetário Internacional
IC	Indicador de Centralidade
ID	Indicador de Descentralidade
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IMO	Intermediação de Mão de Obra
IN	Indicador de Neutralidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
ME	Ministério da Economia
MVP	Minimum Viable Product
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEMG	Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAS	Plano de Ações e Serviços
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIS	Programa de Integração Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PrEsp	Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional
PROMETI	Projeto de Mercado de Trabalho Inclusivo
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSO	Public Service Orientation
S-D	Serviço Dominante
SINDUSCON-MG	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SMAAS	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SMASAC	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas para o Emprego
SRTE-MG	Superintendência Regional do Trabalho em Minas Gerais
SUTE	Subsecretaria de Trabalho e Emprego
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UCD	User-Centered Design
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UMEI	Unidades Municipais de Educação Infantil
UX	User Experience

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	SERVIÇOS PÚBLICOS CENTRADOS NO CIDADÃO	19
2.1	Serviços	19
2.2	Serviços públicos	22
2.3	Centralidade do cidadão	32
2.4	Inovação em serviços públicos	38
3	DESIGN E SERVIÇOS PÚBLICOS	51
3.1	Design e inovação	51
3.2	Design Thinking	54
3.3	Design de Serviços	61
3.4	Design de Serviços e o setor público	64
3.5	Ferramentas do Design de Serviços	71
4	METODOLOGIA DA PESQUISA	80
4.1	Caracterização da pesquisa	80
4.2	Roteiro dos procedimentos de pesquisa	81
4.3	Coleta de dados	84
4.4	Análise e interpretação de dados	89
4.5	Delimitações do estudo	91
4.6	Intercorrências e limitações	91
5	A INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA NO SINE BH RESOLVE	94
5.1	Políticas públicas de emprego	94
5.2	Intermediação de mão de obra	97
5.3	Estrutura do SINE-PBH	104
5.4	A jornada do trabalhador na intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve	107
5.5	O mapa de ecossistema da intermediação de mão de obra	128
5.6	Quadros propositivos para maior convergência à centralidade do trabalhador	139
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
7	REFERÊNCIAS	148
8	ANEXOS	159
8.1	Anexo 1 - Roteiro de entrevistas com funcionários do SINE BH Resolve	159
8.2	Anexo 2 - Questionário ao CMTER	161
8.3	Anexo 3 - Perguntas à Ouvidoria do Município	164

1 INTRODUÇÃO

Os serviços públicos materializam políticas públicas previamente definidas e seus efeitos influem na maior ou menor qualidade de vida, desenvolvimento, equidade e dignidade das pessoas. Nas transições dos regimes de Estado Liberal para o Social, e também nas reformas gerenciais da administração pública, ampliaram-se as atividades prestacionais do Poder Público, o protagonismo dos cidadãos, a democracia e a justiça social (BARCAROLLO, 2013) - gradativamente, os indivíduos passaram a ser detentores de mais direitos e serem priorizados pelo Estado; e essa ascensão era consumada pela disponibilização de mais e melhores serviços públicos. A centralidade do cidadão se tornou um dos principais propósitos de formas contemporâneas de governo, como o modelo gerencial, a governança e a administração pública participativa.

Apesar da busca e empenho para maior convergência dos serviços públicos aos seus usuários, eles ainda se mostram desalinhados com as realidades e necessidades dos cidadãos, além de terem onerosos trâmites (BID, 2018). A administração pública, de forma unilateral, define a forma e abrangência dessas prestações, gerando resultados desconexos com as reais necessidades e situações dos destinatários. Isso acaba por frustrá-los de diversas formas, seja pela dificuldade de acesso, complexidades e rigidez burocráticas ou ofertas fragmentadas e com baixo efeito resolutivo (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Os governos, de certa forma, parecem ter perdido de vista quem são seus cidadãos e o que eles precisam (IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA, 2016) e esse alheamento, conjugado com a falta de logística e de visão sistêmica, também contribui com o subdesenvolvimento econômico e com o aumento da desigualdade social, haja vista a população hipossuficiente, que muitas vezes depende dos serviços públicos para a sua própria sobrevivência (RECH FILHO, 2004).

Diante desse descompasso, o Design de Serviços se mostra uma alternativa inovadora e pragmática para trazer o cidadão ao centro das atenções da administração pública. Embora soem contextos diferentes, serviço público e Design compartilham de ideais semelhantes, já que ambos almejam o bem-estar das pessoas. O termo “*design*”, como o senso comum pode sugerir, não se refere apenas ao embelezamento e estética de objetos e ambientes (STICKDORN; SCHNEIDER, 2014). A área do Design tem, de forma intrínseca, a centralidade do usuário como preceito e, a partir desse norte, soluções são desenvolvidas para o melhor atendimento dos anseios e satisfação do seu público. Essa visão é coerente com a administração pública

moderna e se mostra propensa a direcionar as estratégias em inovação em serviços no ambiente governamental.

Do Design, surgiu o Design Thinking, que pode ser entendido como uma adaptação de suas abordagens para organizações em geral e para adoção por pessoas que não são *designers*; grosso modo, o Design Thinking implica em “pensar como os *designers*”. Em outro desdobramento, do Design Thinking derivou-se o Design de Serviços (Service Design), que une os arcabouços anteriores para o contexto dos serviços. De acordo com Moritz (2005), o Design de Serviços:

auxilia na inovação (criação de novos) ou no aprimoramento (existentes) de serviços, tornando-os mais úteis, utilizáveis, desejáveis para os usuários, além de eficientes e efetivos para as organizações. Esta é uma área holística, multidisciplinar e integradora (MORITZ, 2005, tradução nossa).

O Design de Serviços faz uso de princípios e ferramentas que orientam e auxiliam na concepção e reestruturação de serviços.

Quanto aos princípios, Stickdorn e Schneider (2014) indicam:

- a) **Centrado no usuário** - serviços devem ser definidos e testados através do olhar do usuário;
- b) **Cocriativo** - todos os *stakeholders* devem ser incluídos no processo de Design de Serviço;
- c) **Sequencial** - serviços devem ser visualizados como uma sequência de ações e pontos de contato com o usuário;
- d) **Evidente** - serviços são intangíveis, porém devem ser percebidos por evidências de sua execução;
- e) **Holístico** - todo o ambiente que envolve um serviço deve ser levado em consideração;
- f) **Iterativo** (cíclico) - o Design de Serviço é uma abordagem exploratória, adaptativa e experimental, que promove a iteração (evolução) do protótipo de um serviço rumo a sua implementação.

Quanto às ferramentas do Design de Serviços, são variadas as opções para cada fase da construção ou reestruturação de serviços e cabe à equipe que está à frente do trabalho adotá-las conforme o contexto e as necessidades. Alguns dos principais instrumentos do Design de Serviços e que foram adotados nessa pesquisa são:

- a) **Persona** - representação fictícia de um perfil de usuários que se deseja considerar;

- b) **Jornada do usuário** - mapeamento de etapas, pontos de contato e experiências do usuário com o serviço;
- c) **Blueprint de serviço** - inclui a jornada do usuário e também camadas internas referentes a processos organizacionais, sistemas e tecnologias, integrações externas etc.;
- d) **Mapa de ecossistema** - visão panorâmica de elementos influenciadores do serviço e da experiência do usuário (“visão 360º” do serviço).

Vale destacar que o Design de Serviços não é uma metodologia de trabalho com etapas rígidas ou padronização de procedimentos. Ao invés disso, ele defende a criatividade, a inovação e o raciocínio abduutivo.

Considerando possíveis incongruências dos serviços em relação às necessidades e realidades dos usuários, este estudo buscou aplicar os princípios e ferramentas do Design de Serviços na intermediação de mão de obra, ofertada pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), visando responder como o Design de Serviços e suas prescrições podem contribuir na análise e na proposição de melhorias de serviços públicos centrados no cidadão. O *locus* da pesquisa foi a agência do SINE BH Resolve, pertencente à estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte.

Os objetivos específicos foram definidos como:

- a) Mapear a jornada do usuário no serviço de intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve;
- b) Analisar elementos do mapa de ecossistema do serviço de intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve;
- c) Construir quadro propositivo para melhoria do serviço de intermediação de mão de obra no SINE BH Resolve, considerando indicativos da convergência ou divergência à centralidade do usuário.

O estudo se justifica pelas novas exigências da sociedade, que elevou sua consciência e controle social em busca de maior resolutividade, transparência e participação junto ao setor público. O serviço de intermediação de mão de obra, por seu turno, foi escolhido devido a dissonâncias observáveis na sua prestação, além de que sua participação nas contratações formais de emprego ainda é considerada baixa, se comparada com o total de admissões no mercado de trabalho (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020). Ressalta-se que o momento atual de pandemia gerada pela COVID-19 agrava os níveis de desemprego e uma maior efetividade desse serviço pode contribuir com a redução desses números e também atuar de forma que os atuais desempregados não percam as esperanças e motivações e se tornem

desalentados. O serviço também se mostra estratégico uma vez que beneficia todas as partes envolvidas (trabalhador, empregador, Estado, economia e sociedade).

A pesquisa se configura como qualitativa e descritiva, sendo adotados procedimentos como o estudo de caso e levantamentos documental e bibliográfico. As linhas teóricas sobre Design tiveram como referência principal os autores Tim Brown (BROWN, 2008, 2017) e Marc Stickdorn (STICKDORN; SCHNEIDER, 2014; STICKDORN *et al.*, 2020). Contou-se com fontes de dados primárias e secundárias, entrevistas com gestores e atendentes do SINE BH Resolve, questionários abertos aos membros do Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda de Belo Horizonte (CMTER), além de observação direta no local de atendimento da intermediação de mão de obra no BH Resolve. Para se analisar a centralidade do serviço ao trabalhador, foram criados indicadores que apontaram o grau de orientação de cada uma das *personas* consideradas: trabalhadores “médios” (com o perfil mais eminente, na visão dos entrevistados), vulneráveis e jovens.

Para efeitos desse estudo, o termo “usuário” tem o sentido genérico de usufruidor do serviço e, quando contextualizado, buscou-se usar vocábulos como “cidadão” ou “cidadão-usuário” (quando se tratar de serviço público inespecífico) ou como “trabalhador” ou “trabalhador-usuário” (quando se tratar de usuário da intermediação de mão de obra do SINE). Este último se refere a todos os usuários da intermediação, tanto aquele que esteja de fato trabalhando, o desempregado ou o que busca o primeiro emprego.

Os excertos em língua estrangeira foram traduzidos pelo pesquisador; porém, há passagens que também foram disponibilizadas na íntegra para melhor legitimação do teor informativo.

Este trabalho busca contribuir, sobretudo, com estudos sobre a centralidade do cidadão mediante maior aproximação e empatia da administração pública com a sociedade, e com o provimento de serviços públicos adequados e efetivos aos usuários. Aliada a isso, a pesquisa procura cooperar com a ampliação dos serviços do SINE, com destaque para a intermediação de mão de obra, por entender que seus efeitos são eficazes e favoráveis não só para os trabalhadores, mas para toda a sociedade.

Com exceção desta introdução, das referências e dos anexos, a dissertação está organizada em cinco capítulos: os capítulos 2 e 3 apresentam o referencial teórico composto por destaques considerados relevantes à temática deste estudo. O capítulo 4 trata da metodologia adotada, incluindo o roteiro do trabalho, os procedimentos, os artefatos gerados e a definição dos indicadores de centralidade. O capítulo 5 contextualiza os Serviços Públicos de

Emprego, em especial a intermediação de mão de obra, além da análise e interpretação dos dados relacionados ao estudo de caso. O capítulo 6 apresenta as considerações finais.

2 SERVIÇOS PÚBLICOS CENTRADOS NO CIDADÃO

Os serviços públicos apresentam diversos conceitos e abrangências dependendo do momento histórico e do local em que eles são retratados. Antes do século XIX, em geral, os Estados não tinham obrigações legitimadas perante suas populações; vigoravam-se modelos absolutistas e o povo era visto mais como súditos do que detentores de direitos perante o governo. Nas transições desses regimes para modelos mais democráticos, e também nas reformas administrativas, os serviços públicos ampliaram sua atuação e a administração tendeu a posicionar os cidadãos no centro de suas atenções e decisões, os quais, inclusive, começaram a ser vistos como sendo a razão do próprio Estado, ao contrário da antiga hegemonia do rei. Esse capítulo busca realizar um apanhado das principais transformações nos serviços públicos desde sua posituação no regime jurídico, ocorrida inicialmente na França, passando pelas principais reformas burocráticas e gerencialistas mundiais e brasileiras. Essa mudança iniciou o deslocamento do lugar ocupado pelos cidadãos, de posições periféricas, para o centro das deliberações do Estado, ao menos em tese. Além disso, também são abordadas características gerais dos serviços, que procuram auxiliar na compreensão da relação dos serviços públicos com os seus usuários e, finalmente, iniciativas mais recentes para aumentar o valor gerado aos cidadãos pelos serviços públicos através da inovação e da transformação digital.

2.1 Serviços

Os conceitos e classificações dos serviços encontram matizes e contextualizações que os posicionam em uma região teórica polivalente, e necessária, uma vez que eles “cobrem um vasto leque de atividades diferentes e, com frequência, bastante complexas” (LOVELOCK; WIRTZ; HEMZO, 2011, p. 20). Os serviços, para poder abranger a vasta gama de sentidos, devem ser percebidos com certa abstração, como definido por Kotler e Keller:

[Serviço é] qualquer ato ou desempenho, essencialmente intangível, que uma parte pode oferecer a outra e que não resulta na propriedade de nada. A execução de um serviço pode estar ou não ligada a um bem concreto (KOTLER; KELLER, 2012, p. 382).

A instituição do termo “serviço” remonta aos séculos XVIII e XIX, época que os economistas relevavam apenas os bens materiais como forma de posse e acúmulo de riqueza. Esses bens (ou mercadorias, como eram chamados) propiciava a transferência de riqueza entre

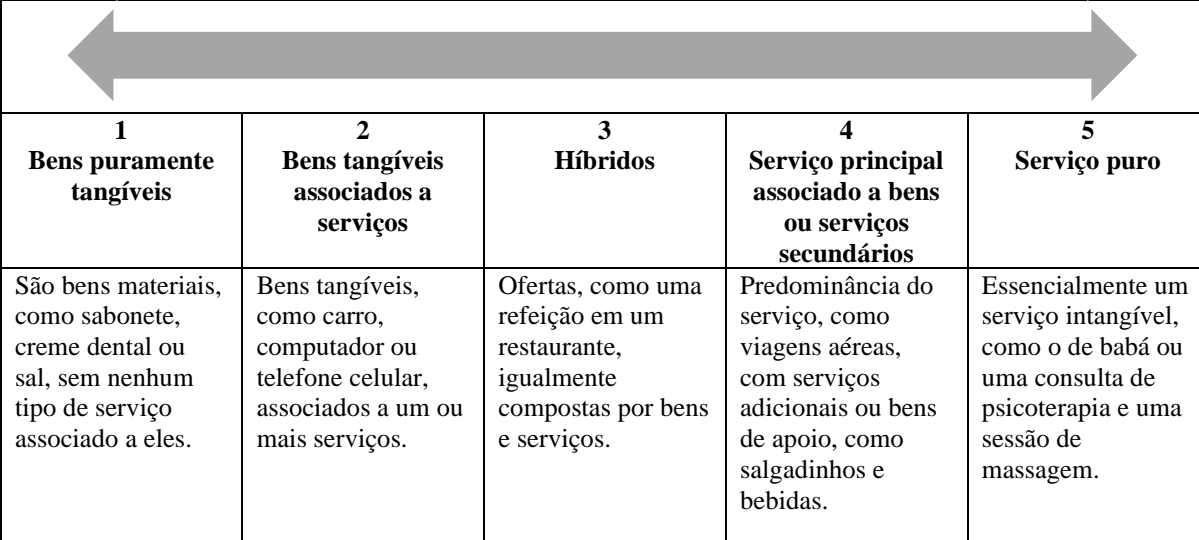
os agentes econômicos e eram considerados a única forma de valoração do processo produtivo. Tanto que no livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, publicado em 1776, havia a distinção de mão de obra produtiva e improdutiva; a primeira gerava bens que poderiam ser trocados por dinheiros ou outros materiais de valor, e a segunda (serviço) não gerava riqueza, apesar de ser considerada honrada, útil e necessária (WIRTZ; HEMZO; LOVELOCK, 2020, p. 19).

Com o tempo, os serviços começaram a ter papel de destaque na economia, sendo considerados um dos principais fatores geradores de riqueza e desenvolvimento.

Habitualmente, têm-se que o contrário do serviço seja o produto, algo palpável e que se possa armazenar. No entanto, a distinção entre eles pode não ser tão clara e, também, a ótica utilizada para distingui-los pode variar com o passar do tempo; ou seja, o que antes era tido como produto, pode ser redefinido como serviço, ou vice-versa (OCDE, 2018b).

Essa simbiose pode ser melhor representada mediante uma graduação de possibilidades entre os polos: “produtos puros” e “serviços puros”. O que há, comumente, são combinações com predominâncias variadas dessas suas extremidades. Kotler e Keller (2012) buscou ilustrar essa relação conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Categorias de transição entre produtos e serviços



O diagrama apresenta uma graduação de cinco categorias de transição entre produtos e serviços, representada por uma seta horizontal bidirecional no topo. As categorias são:

1 Bens puramente tangíveis	2 Bens tangíveis associados a serviços	3 Híbridos	4 Serviço principal associado a bens ou serviços secundários	5 Serviço puro
São bens materiais, como sabonete, creme dental ou sal, sem nenhum tipo de serviço associado a eles.	Bens tangíveis, como carro, computador ou telefone celular, associados a um ou mais serviços.	Ofertas, como uma refeição em um restaurante, igualmente compostas por bens e serviços.	Predominância do serviço, como viagens aéreas, com serviços adicionais ou bens de apoio, como salgadinhos e bebidas.	Essencialmente um serviço intangível, como o de babá ou uma consulta de psicoterapia e uma sessão de massagem.

Fonte: Adaptado de KOTLER e KELLER (2012, p. 383).

De acordo com os autores, o setor governamental estaria posicionado mais à direita, prevalecendo ofertas de serviços aos cidadãos.

As quatro propriedades distintivas dos serviços, segundo Kotler e Keller (2012) são:

- a) **Intangibilidade** - Os serviços não podem ser experimentados antes de serem adquiridos e, por isso, eles não são “tangibilizados” a partir de elementos alternativos que possam exprimir suas características e evidenciar suas qualidades;
- b) **Inseparabilidade** - De modo geral, os serviços são produzidos e consumidos conjuntamente. Assim, os próprios usuários fazem parte do serviço, o que traz uma relação direta entre prestador-serviço-usuário;
- c) **Variabilidade** - Em decorrência da inseparabilidade, a cada mudança na combinação prestador-serviço-usuário, a experiência de uso será diferente. Por exemplo, uma consulta médica para um mesmo propósito será diferente se ela for realizada por profissionais diferentes - alguns médicos são mais comunicativos, outros não;
- d) **Perecibilidade** - Os serviços não podem ser estocados e, assim, as organizações devem dispor de capacidades de entrega (equipamentos, funcionários, recursos etc.) que possam atender demandas oscilantes. Isso é um problema pois pode haver excedentes e desperdícios, em momentos de baixa demanda, ou escassez no fornecimento em momentos de alta procura.

Moritz (2005) acrescenta outras características aos serviços:

- a) **Serviços não têm proprietários** - Em decorrência dos serviços existirem apenas durante sua fruição, eles não podem ser transportados para onde o usuário desejar, por exemplo. Ou seja, serviços são utilizados, e não possuídos;
- b) **Serviços são experiências complexas** - Os serviços são utilizáveis a partir de interações com os usuários, e a quantidade das combinações entre esses pontos de interface e os usuários os tornam complexos em decorrência das inúmeras possibilidades de vivências;
- c) **A qualidade dos serviços é de difícil mensuração** - A aferição da qualidade de serviços é qualitativa e há poucos métodos para esse fim. Além disso, as diversas possibilidades de tipos de experiências que os usuários têm ao fazer uso dos serviços, criam um enorme universo de eventos para análise.

As mudanças nas formas de disponibilização e as nebulosidades na distinção entre produtos e serviços, fez com que surgisse a ideia de que, ao final, tudo seria serviços. Essa é a visão da Lógica do Serviço-Dominante (Lógica S-D). A Lógica S-D foi proposta pelos professores de Marketing Steven Vargo e Robert Lusch, em 2004, e ela advoga que qualquer tipo de organização sempre ofertaria serviços a seu público. Para os autores, ela é um “reflexo da transição da Era Industrial para a Era de Serviços” (VARGO; LUSCH, 2006, p. 45), uma mudança de paradigma revolucionária tanto para a forma de se ver o papel das organizações -

que sai de uma posição de fornecedora para de servidora e que busca prover resultados que agregam valor para os usuários -, quanto para os usuários - que colaboram com o processo de desenvolvimento dos serviços com as suas preferências, necessidades e expectativas.

A Lógica S-D caracteriza a mudança de um modelo iniciado no século XIX, cuja visão tradicional era voltada para recursos tangíveis e o produto material era o principal *output* das organizações, para uma perspectiva que ressalta os recursos intangíveis, a cocriação de valores e as combinações das relações entre agentes e organizações. Essa alternância não implicaria em dizer que os serviços são mais importantes ou superiores que os produtos, já que eles teriam uma relação estreita entre si. Conforme a Lógica S-D, “a função dos produtos é disponibilizar serviços” e o que se busca com esse paradigma é otimizar os benefícios finalísticos e efetivos entregues aos clientes, ou usuários (VARGO; LUSCH, 2006, p. 46).

Outros autores parecem concordar com abordagem, como o especialista em negócios e gestão Peter Drucker ao dizer que “nenhum consumidor compra um produto; consumidores compram o que os produtos proveem” (MORITZ, 2005, p.31).

2.2 Serviços públicos

Não diferente do gênero “serviços”, os serviços públicos carregam consigo diferentes definições, abordagens e abrangências junto à doutrina (CARVALHO FILHO, 2015). Nos dizeres de Cretella Júnior (1965, p. 190), “investigação das mais complexas, tarefa das mais árduas é fixar de modo preciso o sentido da expressão Serviço Público”. A sua diversidade conceitual expressa os momentos históricos, as formas de governo, as características e os sistemas políticos de cada nação. Conforme Grotti (2017), “cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico” (ibidem, p.2).

O termo “serviço público” é atribuído a Jean-Jacques Rousseau na fase absolutista da França entre os séculos XVII e XVIII e surgiu para se distinguir as incumbências públicas daquelas que eram comuns à sociedade (GROTTI, 2017). Mesmo que em algumas localidades se falava na destinação dos serviços públicos aos particulares, de maneira geral eles eram concebidos como serviços da monarquia ou “serviços do rei”. Isso porque o protagonista no provimento de tais “favores” era o poder absolutista e não os cidadãos (ou súditos).

A sedimentação do tema no âmbito jurídico ocorreu também no contexto francês com a Teoria do Serviço Público, e de lá se disseminou para diversos outros países, tendo, como principal jurisprudência, a decisão Blanco, de 1873. Nesse acórdão, buscava-se indenização em decorrência de ferimento sofrido por uma garota e que fora causado por um vagão de

manufatura de tabaco, pertencente ao Estado. O Tribunal de Conflitos julgou que as pessoas que causaram o ocorrido faziam parte do *serviço público* francês, remetendo o caso à jurisdição administrativa ao invés da justiça comum¹. (MEDAUAR, 1992).

A predominância no século XIX era do Estado liberal ou abstencionista, que, nas ideias do liberalismo de Adam Smith e da classe burguesa, adotava o lema do *laissez faire, laissez passer*, prezando pelo distanciamento e a mínima interferência governamental na economia e na vida social (MARIA; BEZERRA, 2008). Disso decorrem as poucas funções estatais disponibilizadas à sociedade; e essa lacuna era comumente preenchida pela igreja, universidades, fundações etc., com os hoje chamados serviços públicos assistenciais, dirigidos principalmente ao direito à vida, saúde, beneficências e educação (GROTTI, 2017).

A Teoria do Serviço Público foi sistematizada por Duguit e Jèze e divulgada pela Escola de Serviço Público, que também recebeu o nome de Escola Realista, ou de Bordeaux. Para Duguit, os serviços públicos constituíam o próprio Estado e eles deveriam ser administrados e disponibilizados pelos governantes visando o interesse coletivo. Sendo assim, o Estado apenas existiria para fazer funcionar os serviços públicos (CEZNE, 2005); ou mais precisamente, conforme excerto da obra *Traité de Droit Constitutionnel*, de Duguit (1923):

“O Estado não é mais um poder de comando, mas uma cooperação dos serviços públicos, que os governantes não podem mais impor um chamado poder público, mas apenas garantir a gestão dos serviços públicos, e que, mesmo pelo uso da força se necessário”² (DUGUIT, 1923, p.89, tradução nossa)

O serviço público sobressai à mera categorização de funções exercidas pelo poder público e disponibilizadas à população. Sua institucionalização nos sistemas jurídico, administrativo e político foi também um emblema para a transição do Estado liberal francês para o Estado Providência, ou Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*). Nessa passagem, a França imprime uma nova roupagem ao papel do Estado, que passa de mero expectador e garantidor de funções essenciais, para ente atuante no cenário econômico e social. Assim, a monarquia foi, paulatinamente, substituída por um Estado presente e provedor de serviços destinados à sociedade. (CEZNE, 2005).

¹ No sistema francês, a jurisdição administrativa é distinta do Direito Comum, sem que haja uma relação de subordinação entre esses institutos; assim, as decisões proferidas pela jurisdição administrativa ensejavam o caráter público dos temas julgados e atribuíam a competência ao poder público (CEZNE, 2005)

² “*L’État n’est plus une puissance commandante, mais une coopération de services publics, que les gouvernants ne peuvent plus imposer une prétendue puissance publique, mais seulement assurer la gestion des services publics, et cela, même par l’emploi de la force si besoin est*”.

Diante das mudanças do Estado liberal para o Estado intervencionista e protecionista, os serviços públicos foram ampliados para áreas até então próprias do setor privado, como as atividades empresariais e industriais. Com o passar do tempo, o Estado, entretanto, percebeu que não contava com estrutura nem organização adequada para tais iniciativas, o que fez com que a iniciativa privada começasse a também prover serviços sob o regime de contratos de concessão. O entrelaçamento de competências e atuações entre o Estado e particulares culminou, na década de 50, na chamada “crise na noção do serviço público”. Essa confusão de atribuições subutilizou os critérios até então adotados para sua classificação - subjetivo, material e formal (GROTTI, 2017).

Em outra guinada do modelo estatal decorrentes da sobrecarga de gastos do *welfare state*, das recessões econômicas geradas pela crise mundial de mercado dos anos 80 e a da consequente redução assistencialista, houve a derrocada na prestação de serviços públicos e a ascensão de diretrizes neoliberais, como a privatização e a desregulação do aparelho estatal (GROTTI, 2017).

Os abalos econômicos incitaram reformas administrativas na Europa e Estados Unidos e, posteriormente, em países periféricos que necessitavam impor austeridade econômica para atrair investimentos estrangeiros e créditos do Fundo Monetário Internacional (FMI) na tentativa de reequilibrar as políticas fiscais locais. Os efeitos dessas reformas liberais foram sentidos nas áreas sociais, como a previdência, a trabalhista e a tributária (CEZNE, 2005, p.316) e, de forma geral, na retração da abrangência e qualidade dos serviços públicos.

No Brasil, o modelo francês foi o grande inspirador do sistema público administrativo (CEZNE, 2005, p. 316). Sobre os serviços públicos, apesar de terem sido pouco explorados durante a época imperial do Brasil, Antônio Joaquim Ribas, no seu *Direito Administrativo Brasileiro*, os define como “a utilidade por meio dos seus atos alguém presta à sociedade ou parte dela” (RIBAS, 1866). A generalidade suscitada pelo autor reflete a ausência da assunção dos serviços públicos pelo Império Português aqui instalado (CRETELLA JÚNIOR, 1965).

Em tempos mais recentes, diversos autores brasileiros evoluíram o conceito dos serviços públicos, passando de uma mera destinação a grupo de pessoas inespecíficas para um arcabouço mais bem elaborado do que seria este instituto. A seguir são apresentadas definições de relevantes autores e juristas, que conceituam serviços públicos como sendo:

toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades coletivas através de procedimentos peculiares ao Direito Público, com exclusão da atividade judiciária, regida por outra disciplina (CRETELLA JÚNIOR, 1965, p.236).

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2013, p.302).

toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade (CARVALHO FILHO, 2015, p. 333).

toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 695).

A Constituição Federal do Brasil de 1988, por sua vez, não definiu, de forma explícita, o que é serviço público. Ao invés disso, apenas determinou no seu art. 175 que eles seriam um dever do Estado:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que a concessão, permissão e autorização de serviços públicos de que trata a Constituição não transfere a titularidade desses serviços à iniciativa privada. Essa garantia busca preservar o monitoramento e a imputação de responsabilidades aos entes governamentais em caso de irregularidades, não sub-rogando, dessa forma, sua prestação à pura lógica de mercado.

Após esse sobrevoo histórico-conceitual do serviço público, vale apresentar as suas passagens pelas reformas administrativas brasileiras e o destaque que os cidadãos começaram a ter diante à administração pública.

Os serviços públicos foram tema das últimas grandes reformas administrativas no Brasil. A primeira delas, também conhecida como reforma burocrática, buscou a implantação do modelo weberiano de burocracia, através da racionalização e de maior eficiência da máquina pública (BRESSER-PEREIRA, 2009). A reforma burocrática brasileira ocorreu a partir da Revolução de 1930, que buscava uma maneira para combater o nepotismo e a corrupção, típicas do patrimonialismo que vigorava até então nos cenários político e administrativo brasileiros.

Já no regime do Estado Novo, sob o comando de Getúlio Vargas, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) como órgão formulador e também executor do novo perfil burocrático da administração, tendo como princípios as características do modelo clássico de Max Weber, que giravam em torno da centralização e hierarquização da estrutura organizacional administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O modelo burocrático, contudo, apresenta disfunções, como aponta Merton (1949): “o impacto [negativo] da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas” (SECCHI, 2009, p.353). Além desses efeitos indesejados, Secchi (2009) cita outras consequências malogradas da burocracia como arrogância dos funcionários em relação aos destinatários dos serviços públicos, em decorrência, principalmente, da exclusividade na prestação desses serviços, além de dificuldades impostas às organizações que dependem de inovação e criatividade.

Os efeitos das ineficiências paradoxais da burocracia contribuíram para o aumento das insatisfações da população em relação aos serviços prestados pelo Estado. Os usuários buscavam maior qualidade no atendimento e resolutividades para as suas necessidades; o que se via, entretanto, era a morosidade, complexidade, ineficácias e dificuldade da administração pública em adotar instrumentos e formas de gestão para a melhoria da prestação dos serviços (COUTINHO, 2000). A burocracia era vista como um entrave à diligência e resolutividade das demandas dos cidadãos, além de incorrer em elevados custos de transação e de controle. Com isso, emergiu a segunda grande reforma administrativa, também denominada reforma gerencial, para tentar contornar a antítese entre as capacidades dos serviços e as aspirações da sociedade.

Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. É a partir deste processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997, p. 7).

Bresser-Pereira (2001) apresenta a existência de movimentos contrários ao modelo burocrático, até então predominante, em que Hélio Beltrão (um dos idealizadores da desburocratização da administração brasileira) foi um “arauto das novas ideias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo, e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, e propondo uma administração pública voltada para o cidadão”. Sua proposta era “retirar o usuário da condição colonial de

súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.16).

A reforma gerencial, ou *New Public Management* (NPM), ocorreu no Brasil em 1994 e o seu baluarte foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Ela tinha como objetivo a melhor gestão de recursos e a ampliação do acesso democrático aos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2000, 2014).

Abrucio (1997) divide a NPM em três priorizações administrativas: Gerencialismo (*Managerialism*), *Consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). O Gerencialismo é o modelo gerencial puro e teve como foco o controle financeiro para redução de gastos públicos. O *Consumerism* propõe a melhoria na qualidade dos serviços públicos, estabelecendo uma relação de cliente-consumidor, onde a administração deveria ser orientada ao “cliente” ao invés dos processos internos, os quais eram o foco da burocracia. O modelo *Public Service Orientation* (PSO), por sua vez, busca incorporar às vertentes anteriores (*managerialism* e *consumerism*) iniciativas como transparência e participação cidadã.

Os três modelos seriam uma espécie de estágios evolutivos da reforma gerencial, que se distanciavam do polo autocentrado da burocracia e se dirigiam para uma abordagem orientada ao cidadão. O *Public Service Orientation*, que é o polo mais próximo do modelo cidadão, é um movimento ainda em desenvolvimento, principalmente na Grã-Bretanha, e que tem como principal pano de fundo os aspectos republicanos e democráticos, como *accountability*, coparticipação dos cidadãos na definição de políticas públicas, equidade e justiça. Tais questões eram praticamente inexistentes nos demais modelos gerenciais (ABRUCIO, 1997, p.26).

Já Bresser-Pereira fraciona a reforma gerencial em dois momentos, ou ondas: a primeira, com viés estrutural para o restabelecimento econômico dos países em crise; e a segunda, com aspecto gerencial, para melhoria da governança.

Nos anos 1980, a preocupação fundamental da “primeira onda” de reformas foi promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente endividadas e em desenvolvimento, como a do Brasil. Já nos anos 1990, quando se percebe que esse reajuste não poderia, em termos realistas, levar ao Estado mínimo, temos a “segunda onda” de reformas. Enquanto na primeira onda o domínio da perspectiva econômica leva, em relação ao Estado, essencialmente à política de downsizing, a segunda onda de reformas tem caráter institucional. Agora, o projeto fundamental é reconstruir ou reformar o Estado, recuperando a sua governança (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.17).

A administração pública gerencial se inspirou na iniciativa privada, apesar de não perder de vista a defesa do interesse público. Para Coutinho (2000), em última instância, o modelo traz

a centralidade do cidadão como sua principal característica, em que esforços para o atendimento das necessidades e satisfação dos usuários propiciaria melhor qualidade de vida para a população, além de promover a cidadania, a gestão participativa e o controle social. O critério para o êxito dos programas, projetos e serviços seria, a partir de então, a qualidade no atendimento e a resolutividade das necessidades do cidadão, sem deixar de observar outros critérios consagrados atualmente como eficiência, economicidade e efetividade (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Nessa linha, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) se refere à necessidade de mudança de direção da máquina pública, tendo o cidadão como seu “cliente privilegiado”.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p.7).

O Plano buscava, de maneira mais ampla, a promoção da cidadania, da administração inclusiva, do aprimoramento da governança e de resultados aos usuários dos serviços públicos - uma espécie de combate o modelo burocrático, que era considerado caro, ineficiente e autocentrado, como pode ser visto nos recortes da PDRAE a seguir:

A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustradas suas demandas e expectativas (BRASIL, 1995, p.10).

A reforma do aparelho do Estado [...] está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (BRASIL, 1995, p.17).

Pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p.17).

Um dos objetivos globais é “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (BRASIL, 1995, p.45).

Quanto às ações prescritas pelo Plano Diretor para serviços com foco no cidadão, Nassuno (2014) destaca:

- a) criação de centrais integradas de atendimento (também chamado de guichê único, “shopping do cidadão”, *one-stop-shop*, ou *one-stop model*);

- b) revisão dos processos tradicionais de atendimento para o atendimento conclusivo³;
- c) atendimento itinerante;
- d) realização de pesquisas de satisfação junto aos usuários dos serviços públicos;
- e) estabelecimento de padrões de qualidade no atendimento;
- f) Programa de Qualidade no Serviço Público;
- g) Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal (Prêmio Hélio Beltrão);
- h) uso de tecnologias da informação para disponibilização de esclarecimentos para os cidadãos sobre os serviços públicos via internet.

Denhardt e Denhardt (2000) induziram novas vertentes de pensamento à “moderna” administração pública gerencial a partir de olhares holísticos sobre a disposição dos atores envolvidos. Ao que chamou de *New Public Service* (NPS), os autores defendem que os governos devem “servir ao invés de dirigir” (*serving rather than steering*), colocando luz na importância da *accountability* dos agentes e servidores públicos para com os cidadãos. O NPS seria a abordagem mais coerente em um ambiente democrático já que o foco da gestão pública são os cidadãos, a comunidade e a sociedade civil. O papel fundamental dos servidores públicos (em sentido amplo) é auxiliar os cidadãos a exercerem seus direitos, ao invés de querer conduzi-los ou controlá-los (PNUD, 2015).

Por óbvio, o gerencialismo trouxe contribuições valiosas quanto à eficiência, à busca da responsividade governamental e à austeridade na administração pública, tendo, como inspiração, as premissas e o pragmatismo das empresas privadas. No entanto, enxergar o cidadão apenas como cliente (*consumerism*), na visão de Denhardt e Denhardt (2000), seria um erro, pois, também fundamentado em outros autores, a administração pública deve trabalhar como mediadora dos interesses comuns e “compartilhar autoridade e reduzir controles, além de confiar na eficácia do trabalho colaborativo” (DENHARDT e DENHARDT, 2000, p. 552, tradução nossa). Nesse sentido, os autores indicam algumas diretivas para o *New Public Service*:

- a) **Atender, ao invés de orientar** - um importante papel do setor público é auxiliar os cidadãos a articular e encontrar seus próprios interesses, diversamente controlar e tentar conduzir a sociedade nas direções traçadas internamente;
- b) **O interesse público não é um subproduto, e sim o objetivo** - administradores públicos devem contribuir com a promoção do interesse público, baseado na colaboração e na noção do compartilhamento de ideias. O objetivo não são

³ O atendimento conclusivo é explicado pela autora como “todo o processo - da demanda em relação ao produto ou serviço à obtenção do resultado - realiza-se num único lugar e no menor tempo possível” (NASSUNO, 2014, p. 71).

- soluções individuais e sim o interesse comum e também a responsabilidade de todos os envolvidos;
- c) **Pensar estrategicamente e agir democraticamente.** As políticas e programas públicos voltados para as necessidades públicas podem ser alcançadas de maneira mais efetivas e responsáveis mediante iniciativas que propiciem a colaboração e o esforço coletivo;
 - d) **Servir cidadãos, não clientes.** O interesse público resulta do diálogo sobre valores compartilhados, ao invés de interesses particulares. Os servidores públicos não devem responder às demandas meramente dos clientes, mas tentar construir relações de confiança e colaboração junto aos cidadãos;
 - e) **Accountability não é simples de ser estabelecido.** Servidores públicos devem estar atentos a questões mais abrangentes que o mercado; eles também devem observar as diretivas normativas e leis constitucionais, os valores da comunidade, normas políticas, princípios profissionais e os interesses dos cidadãos;
 - f) **Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.** Organizações públicas e os seus parceiros estarão na direção do sucesso se elas orientarem seus processos na direção da colaboração e liderança compartilhada, baseado no respeito por todas as pessoas;
 - g) **Valorizar a cidadania e os serviços públicos mais que o empreendedorismo econômico.** O interesse público é melhor promovido pelos servidores públicos e cidadãos comprometidos em fazer contribuições para a sociedade; ao invés de empresários agindo como se os recursos públicos fossem de sua propriedade (DENHARDT; DENHARDT, 2000, p. 553-556, tradução e grifo nossos).

Outro ponto fundamental a se tratar é sobre o controle social dos serviços públicos. Nesse quesito, a Constituição Federal, no art. 38, §3º, inc. I, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, estabelece a criação de canais de reclamação para que os cidadãos e demais interessados possam postular suas questões e as queixas devem ser consideradas e tratadas no aprimoramento contínuo na prestação de serviços aos usuários.

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços (BRASIL, 1988).

O comando constitucional foi disciplinado pela Lei 13.460, de 26 junho de 2017, também denominada de “Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos”⁴ (CDU). Este instituto veio cobrir uma importante lacuna do controle social e vai ao encontro da abordagem prestacional centrada no cidadão, além de institucionalizar novos canais de *feedbacks* e interlocução entre a sociedade e a gestão pública.

O primeiro instrumento a tentar normatizar o controle dos serviços públicos no Brasil foi a Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990, ou “Código de Defesa do Consumidor” (CDC), que

⁴ A EC 19/1998 estabeleceu prazo de 120 dias a partir da sua promulgação para o Congresso elaborar lei de defesa do usuário de serviços públicos. Porém, demorou-se quase duas décadas para que a Lei fosse publicada, o que incorreu em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 24), ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em 2013 (CARVALHO; VENTURINI, 2019).

faz parte da Política Nacional das Relações de Consumo, e que tem, como um de seus objetivos, a “racionalização e melhoria dos serviços públicos” (art. 4º, inc. VII).

O CDC menciona também que “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” é um direito básico do consumidor (art. 6, inc. X) e que os seus prestadores são responsáveis pela qualidade e pelos danos que, porventura, possam causar, conforme seu artigo 22:

Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.
Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código (BRASIL, 1990).

Apesar das previsões, mesmo que precárias, para provisão de serviços públicos de qualidade, o CDC não os contempla na sua totalidade, uma vez que o Código abrange apenas os serviços pecuniários, o que restringe aqueles que devem ser gratuitos, como saúde e educação, já que o custeio mediante tributos não se enquadra no conceito de remuneração (CARVALHO; VENTURINI, 2019). A definição de serviço, para o CDC, é apresentada no art. 3, § 2º:

Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista (BRASIL, 1990).

O CDU, por outro lado, traz importantes instrumentos para a transparência, controle social e fomentos para a melhoria da qualidade dos serviços públicos centrados no usuário, se comparado ao CDC. A própria positivação do termo “serviços públicos” institui a sua abrangência, não o restringindo a quaisquer critérios que possam afastar o acesso, a generalidade e o tratamento isonômico, como se vê no art. 2, inc. II da Lei 13.460/2017:

Para fins desta Lei, considera-se:

[...]

II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública (BRASIL, 2017c).

Ressalta-se que o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos também explicita os princípios, as diretrizes para prestação, os direitos básicos dos usuários, a necessidade de divulgação da Carta de Serviços pelas instituições prestadoras, os deveres do usuário, os canais

para manifestações, o papel das ouvidorias no recebimento e tratamento dessas manifestações, os conselhos dos usuários, a avaliação contínua da qualidade dos serviços públicos e os planos de ação para a melhoria dessas ofertas.

Todas essas previsões normativas têm grande relevância quando se fala na centralidade do cidadão, pois este sai do seu papel de agente passivo, mero consumidor das disponibilidades públicas - definidas de forma apartada e dissonante das reais necessidades da população -, e começa a assumir sua posição fulcral nas prestações estatais: sujeito ativo na relação cidadão-Estado e participante da elaboração de políticas e serviços públicos.

2.3 Centralidade do cidadão

Mesmo com os propósitos das reformas administrativas, programas e iniciativas para a melhoria dos serviços públicos, como contextualizado anteriormente, o cenário ainda é precário, quando se trata de posicionar o cidadão no centro das decisões político-administrativas. Conforme publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a complexidade que a burocracia impõe aos serviços públicos na América Latina e Caribe (ALC) ainda é alta, ensejando que a prioridade dos processos internos e do rigor hierárquico e metódico impedem que a administração tenha um viés “de fora para dentro”.

O BID apresenta estudo do Latinobarômetro⁵, informando que, em média, 5,4 horas são necessárias para a realização de um trâmite burocrático na região. Nos dados, o Brasil apresenta índice ainda maior, computando 5,5 horas por trâmite. Além disso, 28% dos serviços públicos no Brasil exigem três ou mais interações entre o usuário e a administração pública para a necessidade seja suprida (quando é suprida) - a média da América Latina e Caribe é de 25% dos serviços. O BID aponta também que cidadãos com maior nível de escolaridade têm mais acesso aos serviços com trâmites burocráticos do que pessoas com baixa renda - 42% dos primeiros tiveram acesso a esses serviços nos últimos doze meses do estudo, contrastando com 16% daqueles que não tinham maior escolaridade (BID, 2018).

A instituição ressalta que trâmites burocráticos, que demandam esforços, tempo, operações manuais e interações desnecessárias, são focos de corrupção, prejudicam mais as pessoas de renda mais baixa e oneram o governo com custos dos atendimentos presenciais desnecessários. A corrupção pode ocorrer na forma do pagamento de propinas para atalhos para

⁵ Latinobarômetro é uma instituição privada sem fins lucrativos sediada no Chile voltada para estudos, pesquisas e distribuição de dados sociais e políticos na América Latina (<https://www.latinobarometro.org>).

driblar a complexidade e morosidade dessas jornadas, ou para evitar deslocamentos e esperas para os atendimentos presenciais. O menor índice de acesso por pessoas de baixa escolaridade e renda indica os obstáculos aos hipossuficientes - justamente esses que demandam maior amparo do Poder Público. Os atendimentos presenciais e rotinas operacionais labirínticas também exigem mais funcionários, recursos e despesas para que a engrenagem pública possa ofertar as utilidades essenciais.

Os motivos dos embaraços dos trâmites burocráticos, segundo o BID, incluem: falta de conhecimento da experiência do cidadão, regulamentação confusa, baixas coordenação e cooperação institucionais e altos níveis de desconfiança. Uma alternativa que se apresenta é a automação dos trâmites, uma vez que custaria menos, proferia agilidade e seria menos suscetível à corrupção (BID, 2018).

A centralidade do cidadão na administração pública é uma preocupação relativamente recente, que ganhou maior relevância com os movimentos da *New Public Management* (NPM). O foco no cidadão, como modelo gerencial de administração pública, começou a ter maior atenção na década de 1980, com a iniciativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de publicar o “*Administration as Service, the Public as Client*”, em 1987. Segundo o documento, o cidadão deve poder conhecer o funcionamento da administração pública, como é o seu controle e também os responsáveis pelas decisões tomadas. Por seu lado, a administração deve dispor de mecanismos que facilite o acesso e participação dos cidadãos. No entanto, apenas na década seguinte, de 1990, o princípio da centralidade no cidadão começou a ser abordado por países como Estados Unidos e Brasil (COUTINHO, 2000). BID (2016) acrescenta que em um Estado distante dos seus cidadãos, que não é capaz de apoiar o desenvolvimento de mercados, a inclusão social e o florescimento de empresas e empreendimentos familiares serão sempre vulneráveis ao populismo e ao autoritarismo.

De acordo com a Comissão Europeia, serviços públicos centrados no cidadão:

são projetados para oferecer benefícios mais assertivos, personalizados e relevantes, mas também servem para melhorar os laços democráticos e construir diálogos entre cidadãos e seus governos, o que leva a aprimorar os valores de cidadania dentro de uma sociedade (EUROPEAN COMMISSION, 2007, p. 2).

Segundo Osborne e Gaebler (1994), na administração tradicional os cidadãos não têm muitas opções ao utilizarem os serviços públicos, já que os gestores não os priorizam nas decisões políticas; ao invés disso, esforços são direcionados para satisfazer aliados ou interesses internos da própria administração. Um viés assemelhado à iniciativa privada buscou uma

mudança de abordagem, fazendo com que os cidadãos fossem vistos como clientes da administração pública.

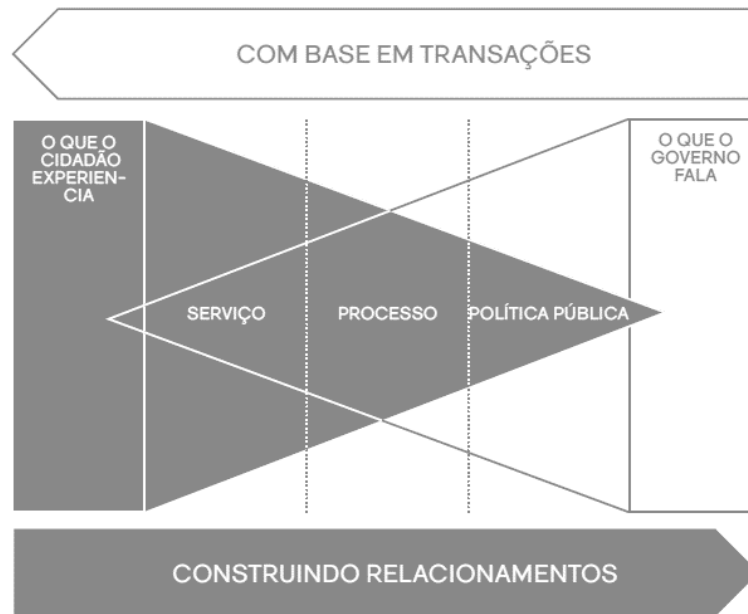
Com o objetivo de aproximar o Estado da sua população, conceberam-se terminologias para denominar os usuários dos serviços públicos, tais como: cidadão-usuário, usuário-cidadão, cliente-cidadão, cidadão-consumidor, cidadão-cliente, cidadão-proprietário, cidadão virtuoso e cidadão-parceiro (LOURENÇO; FERREIRA, 2015). Entretanto, há críticas à comparação do cidadão com um cliente de empresas privada. Dentre os argumentos, destacam-se: marginalização da cidadania - que distancia o público do governo e torna a satisfação individual mais importante que o sentido de comunidade - e simplismo de relações que são intrinsecamente multifacetadas entre a administração e os cidadãos. Nessa última colocação, por exemplo, “as pessoas sujeitas às leis e regulações seriam os clientes das organizações públicas. Nesse sentido, os criminosos seriam os clientes da polícia, assim como os motoristas seriam os clientes das patrulhas rodoviárias, o que não é verdade” (COUTINHO, 2000, p.45).

A disponibilização de serviços públicos no Brasil anda é definida de maneira unilateral por parte da administração, que pode explorar os usuários conforme seu interesse, além de cobrir suas ineficiências mediante o aumento de tributos. Não se pergunta ao cidadão quais são suas demandas, qual a sua percepção da qualidade de serviços que ele recebe, nem qual o esforço que ele emprega para obtê-los. A sociedade, entretanto, está inserida em um contexto de acelerada evolução tecnológica e, com isso, gradualmente abandona sua posição passiva de aceitação das imposições do Estado e começa a ser mais exigente, requerendo uma transformação na prestação de serviços públicos de forma similar ao que recebe da iniciativa privada (RECH FILHO, 2004).

Independente dos países, os governos têm a tendência de projetarem e disponibilizarem serviços públicos de forma que sejam mais eficientes e convenientes para si, seguindo a lógica “de dentro para fora” (*inside out*) ao invés de uma abordagem “de fora para dentro” (*outside in*). Em outras palavras, os serviços são elaborados conforme a perspectiva da própria administração e não de seus legítimos interessados (IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA, 2016) e essa inversão de sentido acarreta diversas deturpações como ineficácias, inocuidades, desperdícios, corrupção e frustrações das expectativas e necessidades dos cidadãos.

Na Figura 1, são apresentadas as duas perspectivas para a definição de políticas e serviços públicos.

Figura 1 - Perspectivas dos serviços públicos “de dentro para fora” e “de fora para dentro”



Fonte: IDEO, DESIGN FOR EUROPE e NESTA (2016, p. 5)

Na primeira visão (“de dentro para fora” ou com base em transações), as políticas públicas e o processo decisório se antepõem às restrições dos processos internos ou aos interesses e necessidades dos cidadãos. Essas decisões orientam os processos e rotinas organizacionais, que, por sua vez, configuram os serviços públicos; aqui, prevalece a unilateralidade governamental, sem que se priorize os cidadãos-usuários.

Em sentido oposto (“de fora para dentro” ou de forma a construir relacionamentos com os cidadãos), o governo e a administração inicialmente se colocam no lugar do cidadão-usuário para entender suas necessidades, limitações e expectativas e, a partir disso, definir como os serviços serão desenhados, (re)orientar os processos organizacionais e definir políticas públicas legítimas e reflexas à realidade e diligências sociais.

No setor público, ainda predominam estruturas organizacionais altamente hierarquizadas e divididas em silos departamentais, o que dificulta a comunicação interna, o trabalho colaborativo e o desenvolvimento de programas intersetoriais. Os processos organizacionais geralmente se limitam a cada repartição, como se os órgãos não fizessem parte do mesmo corpo (organização) e fossem desprovidos de funcionamento coordenado e harmônico. Esse descompasso subutiliza o potencial de programas multidisciplinares e cocriativos. Nesse sentido, Cavalcante, Mendonça e Brandalise (2019, p. 41) comentam que “a cocriação pressupõe reconhecimento de que várias partes que participam do processo de

prestação ou de gestão de um serviço público - independentemente de sua hierarquia - possuem conhecimento relevante e, por isso, precisam ser incluídas na geração de soluções”.

A administração pública centrada no cidadão pode ser vista como um modelo gerencial e de gestão que organiza e orienta as prioridades, as políticas, os processos e os recursos institucionais de acordo com as realidades, necessidades e expectativas do seu público. Alinhado a isso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) cita que “governos tornam-se mais centrados no usuário quando as expectativas e necessidades dos cidadãos direcionam as políticas e a disponibilização de serviços públicos” (OCDE, 2019, tradução nossa); e a qualidade desses serviços depende do entendimento sobre o que os cidadãos esperam da administração pública e suas experiências no uso dos serviços públicos, além de fatores que influenciam na sua satisfação.

Esforços para soluções voltadas para serviços públicos com foco no cidadão podem ser observados em países como Estônia, Chile, México e Uruguai. Neles, reformas para a simplificação e melhoria dos serviços públicos passaram pela revisão da governança e digitalização dos trâmites burocráticos e, como se espera, diversos dificultadores foram apontados na implementação dessas iniciativas, como abordado por BID (2018):

Implantar uma reforma de simplificação e digitalização de trâmites burocráticos não é fácil. Existem diversos fatores que dificultam a adoção e execução dessas reformas: i) *inércia burocrática*, que faz com que as organizações resistam a mudança; ii) *articulação interinstitucional deficiente*; iii) *governo afastado dos cidadãos*, que ignora suas experiências, necessidades ou demandas; iv) *complexidade regulamentar elevada*; e v) *complexidade técnica*, já que a digitalização dos trâmites burocráticos requer o uso de ferramentas tecnológicas que muitas instituições desconhecem (BID, 2018, p. 13).

Em todos esses países houve forte patrocínio e apoio político direcionados à viabilidade, superação das dificuldades e êxito dos esforços. Como lições para o sucesso desses empreendimentos para melhoria dos serviços públicos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento aponta:

- a) Promover uma mudança de paradigma que aproxime o Estado do cidadão;
- b) Capacitar uma entidade gestora dotada de competências e recursos suficientes para empreender mudanças em todo o governo;
- c) Instituir um modelo de governança que facilite a implementação efetiva.

Além disso, BID (2018, p. 14-15) recomenda cinco direções para melhoria dos trâmites burocráticos:

- a) Conhecer a experiência do cidadão com os procedimentos;

- b) Eliminar os trâmites burocráticos possíveis;
- c) Reformular os trâmites burocráticos considerando a experiência do cidadão;
- d) Facilitar o acesso a procedimentos digitais;
- e) Investir na prestação de serviços presenciais de qualidade.

OCDE (2019) defende que o conhecimento das expectativas, necessidades e satisfação dos usuários dos serviços públicos seja adquirido com base em dados (*data driven*) e informações fáticas que expressem, de forma alicerçada, as divergências entre o que é esperado e o que é fornecido, propiciando, assim, pragmatismo e precisão nas decisões. A Organização define três posicionamentos para que os governos adotem uma perspectiva de centralidade no cidadão.

1. Os serviços precisam ser coordenados de forma que eles sejam organizados em torno do cidadão, e não nas disposições do próprio governo. Para isso, são necessários levantamentos com base em dados sobre as preferências e formas de uso dos serviços que possam direcionar as decisões.
2. A abordagem centrada no cidadão necessita de abertura, compromisso, transparência e *accountability* sobre a forma que a política e serviços públicos são definidos, financiados e implementados.
3. Antecipar-se às necessidades dos cidadãos.

Como mencionado, abordagens referentes à centralidade do cidadão têm, como parâmetro principal, a análise da experiência do usuário junto aos serviços e isso necessitaria de um pensamento empático para se entender seus anseios, realidades e expectativas. A Experiência do Usuário (*User Experience - UX*) é uma área de estudos sobre as interações e vivências que usuários têm com serviços (e produtos) disponibilizados, compreendendo diversas disciplinas e campos de estudo (DOWNEY e ROSALES, 2012). Nesse sentido, ela vem contribuir de forma inovadora com o modelo de gestão “de fora para dentro”: a partir do olhar do usuário, todo o caminho inverso da gestão é percorrido para que os componentes organizacionais estejam alinhados de forma a atender os usuários, fazendo com que eles tenham as melhores experiências ao utilizarem os serviços.

Essa mudança no modelo organizacional deve ocorrer tanto no atendimento e demais *interfaces* com os usuários (*frontoffice*), quanto nos processos internos, de retaguarda e demais níveis institucionais (*backoffice*). Assim, a partir do entendimento dos usuários e suas aspirações, há a adequação do atendimento, do arranjo organizacional, da gestão e da forma de definir as políticas públicas.

O estudo da UX em serviços envolve dimensões mais amplas do que o cumprimento de requisitos funcionais, ou seja, do atendimento de necessidades essenciais. Fatores emocionais como dúvidas, ansiedades, conforto, prazer, acolhimento etc., ou indiretos como acessibilidade, segurança e transparência também devem ser considerados para prover serviços centrados nos usuários. A UX inclui componentes subjetivos, sentimentais e perceptivos durante as interações que os usuários têm ao longo da utilização dos serviços (NENONEN, 2008).

Nos últimos 80 anos, várias disciplinas surgiram e evoluíram a partir dos princípios da Experiência do Usuário. Algumas delas são a Ergonomia, a Interação Humano-Computador, o Design Centrado no Usuário (*User-Centered Design* - UCD) e o Design de Interação. Além disso, a Experiência do Usuário se relaciona com temas ligados à psicologia, antropologia, design industrial, engenharia de sistemas, ciências cognitivas, da computação e da informação (DOWNEY; ROSALES, 2012).

No setor público, a Experiência do Usuário começou a ser utilizada na área militar, mas foi disseminada para diversos segmentos como sistemas de transporte, governo eletrônico e serviços públicos. Pode-se considerar que a UX faz parte de iniciativas inovadoras em serviços, buscando trazer mudanças positivas no valor gerado aos usuários e cidadãos.

2.4 Inovação em serviços públicos

A prestação de serviços de qualidade e centrados no cidadão encontra outras classes de desafios além de entender as necessidades dos usuários e suas interações com os serviços. Na administração pública, há maior restrição fiscal, rigor legal e dificuldades no acesso a recursos de forma ágil, seja em decorrência de disponibilidades orçamentárias ou do processo licitatório, por exemplo. Em obstáculos complexos como esses, a inovação se apresenta como uma alternativa para soluções derivadas de perspectivas empreendedoras, criativas ou pouco convencionais, buscando “fazer mais por menos”. Nessa reorientação, a inovação em serviços pode ser uma grande aliada nas correções dos paradigmas autocentrados da administração para uma abordagem voltada para a responsividade e bem-estar das pessoas. Dessa forma, o resgate de conceitos e propósitos da inovação se faz importante para a sua contextualização no cenário organizacional público, buscando-se aplanar possíveis arestas quanto à sua aplicabilidade nesse ambiente.

O economista Joseph Schumpeter foi o precursor dos estudos sobre inovação, em que esse atributo seria um diferencial do empreendedor capaz de criar e explorar novos mercados. Mediante o que chamou de “destruição criadora”, a inovação poderia conquistar novos

consumidores, fazendo com que eles desejassem novos produtos, ou produtos diferenciados e, assim, substituindo (destruindo) antigos padrões dos bens de consumo por novos produtos e formas de consumir (SCHUMPETER, 1997). O pensamento schumpeteriano aborda a inovação não apenas como algo totalmente novo, extraordinário; mas também mudanças que levam ao aperfeiçoamento de produtos, serviços e processos de trabalho.

Por vezes, a inovação é retratada de forma elitista, em que apenas organizações ou empresas com tecnologia de ponta, que investem montas vultuosas, ou que contam com profissionais altamente qualificados e setores destinados à pesquisa de novas soluções possam inovar. Sobre isso, Coutinho (2000, p.51) destaca que inicialmente “o termo inovação servia para designar estritamente mudanças tecnológicas”; entretanto, atualmente ela pode ser entendida como qualquer movimento que propicie o aprimoramento organizacional, das formas de trabalho e das relações com os usuários. O autor complementa a visão de Schumpeter, mencionando que as inovações podem ser empregadas tanto de maneira pontual, ou podem ocorrer de forma constante.

Outros autores contribuem com o tema, sugerindo classificações para as inovações, como Tidd e Bessant (2015). Eles a dividem em radical ou incremental. A inovação radical, ou disruptiva, cria novos conceitos e valores aos usuários por meio de serviços e produtos que rompem concepções e formas tradicionais de uso. Já a inovação incremental se dá em aprimoramentos e refinamentos evolutivos em situações já existentes e o seu foco está direcionado às estruturas internas da organização, mediante mutações nos processos de trabalho e nas formas de prover serviços e produtos. Como se depreende, em decorrência da maior transmutação gerada pela inovação disruptiva, ela geralmente incorre em maiores riscos organizacionais, se comparada à inovação incremental.

Um dos conceitos mais objetivos e que exprime a essência da inovação, descrita por Schumpeter foi citado por Tidd e Bessant (2015, p.19), em que a inovação é “o processo de transformar as oportunidades em novas ideias que tenham amplo uso prático”. Daí, têm-se que a inovação carrega consigo dois atributos importantes que a distingue de outros tipos de mudança ou de novidades: a amplitude dessa transição e o valor gerado (uso prático). A invenção, que comumente é confundida com a inovação, seria apenas uma sugestão de mudança, ou então, o primeiro passo de um longo processo até se tornar uma transformação que seja amplamente difundida e que gere valor aos usuários (TIDD; BESSANT, 2015).

Alonso (2015), de forma imprescindível, ressalta que a execução é parte indissociável da inovação e isso explicaria por que ideias promissoras não se materializam. A autora

complementa trazendo as ideias do especialista Chis Trimble⁶ de que as organizações tradicionais (e burocráticas, como o setor público) são norteadas pelos princípios da eficiência e não para a inovação. Nelas, a inovação estaria em toda a fase inicial de sua criação, pois nada existia antes dela, mas a partir do seu estabelecimento, o foco seria desviado para maximização da rentabilidade e produtividade. A partir disso, ideias que não trouxessem retornos imediatos seriam desestimuladas com o receio de que pudessem trazer danos à marca ou ao funcionamento atual.

Para o Manual de Oslo, inovação se refere à criação ou melhoria de produtos ou processos - ou uma combinação destes - que difere de suas versões anteriores e que tenha sido disponibilizada para os usuários em potencial. A inovação seria o eixo central para aprimoramentos de padrões vigentes, e seus efeitos poderiam ser sentidos no âmbito individual, em setores inteiros da economia, ou de forma global, alternando comportamentos, culturas e crenças arraigadas (OCDE, 2018b).

Desde 1992, o Manual de Oslo tem sido a principal referência internacional para a conceituação, a definição de parâmetros e a medição da inovação. O Manual está em sua quarta edição, lançada em 2018 e, apesar de ser focado na inovação voltada para negócios, também apresenta definições e *insights* direcionados a todos os setores, incluindo o setor público. Essa última versão apresenta a taxonomia de inovações apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 - Categorias funcionais de inovação

Categoria	Detalhes
Produção de bens e serviços	Inovação no processo de transformação de <i>inputs</i> em produtos e serviços. Nessa edição do Manual, essa categoria inclui o Design aplicado tanto a produtos quanto a serviços, que antes estava posicionado na categoria “Marketing” (atual Marketing e vendas).
Distribuição e logística	Inovação no transporte, distribuição, armazenamento e processamento de compras.
Marketing e vendas	Inovação em marketing e promoção de produtos e serviços, precificação, vendas, suporte a pós-vendas e CRM (<i>Customer Relationship Management</i>).
Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)	Inovação relacionada a componentes de <i>hardwares, softwares</i> , processamentos de dados, manutenções, hospedagens, além de outras atividades relacionadas à TIC.
Administração e gerenciamento	Inovação em governança, planejamentos, estratégias, estruturas e responsabilidades organizacionais, contabilidade, auditoria, recursos humanos, compras, relações externas etc.
Desenvolvimento de produtos e negócios	Inovação na definição de escopos, identidades e desenvolvimento de produtos e serviços; além de estratégias e empreendimentos de mercado

Fonte: OCDE (2018b, p. 73).

A inovação no setor público é mais complexa e desafiadora que na iniciativa privada, uma vez que ela é a antítese de ambientes conservadores e burocráticos ainda presentes nas

⁶ Chris Trimble é professor da Tuck School of Business, da Dartmouth University.

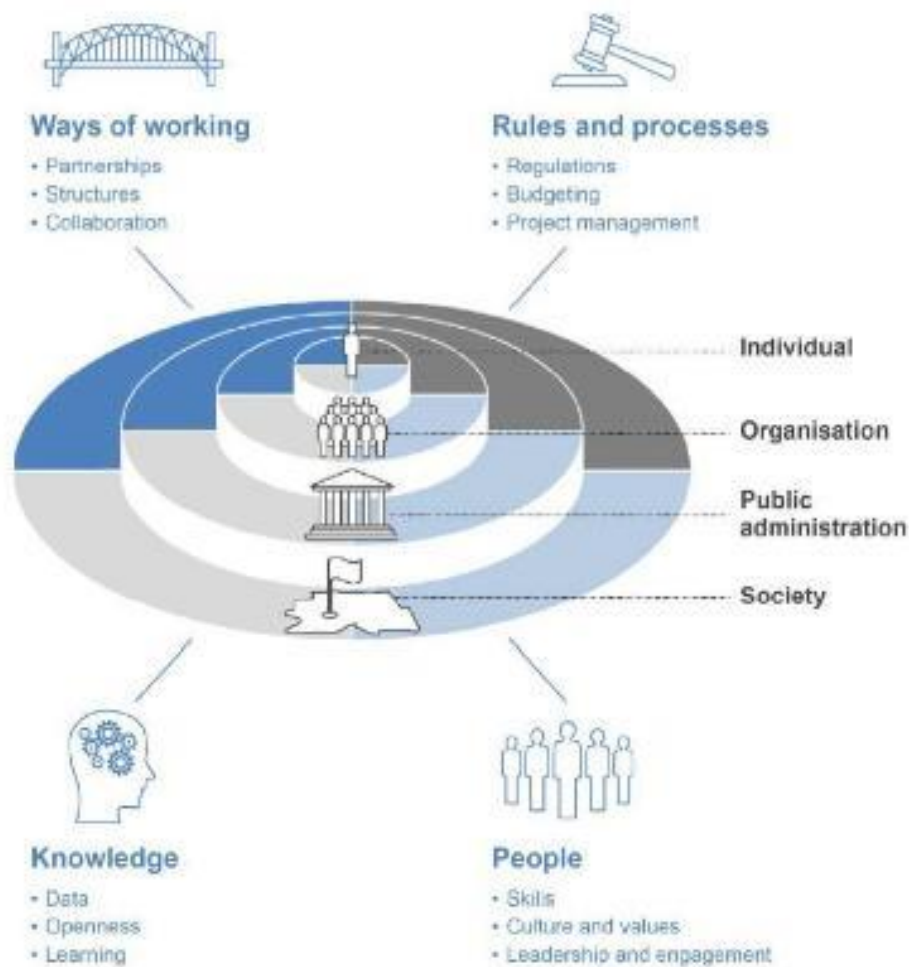
organizações estatais. Iniciativas inovadoras necessitam de novos olhares sobre a situação estabelecida e envolvem incertezas que podem inibir governos em assumir riscos maiores do que aqueles relacionados em manter o *status quo*. No entanto, a necessidade de soluções para os novos contextos relacionados a uma sociedade cada vez mais dinâmica e problemas cada vez mais complexos, pressionam o setor público a buscar alternativas para atender novas demandas e exigências quanto à qualidade dos serviços prestados. Diante de restrições orçamentárias, cobrança por maiores índices de produtividade e mudanças constantes dos ambientes internos e externos, a solução passaria por medidas inovadoras e que envolveria replanejamentos, redesenhos e reestruturações dos processos organizacionais, sistemas e serviços (OCDE, 2017).

A OCDE sugere que o desafio da inovação no setor público deva ser enfrentado mirando quatro segmentos principais:

- a) **Pessoas importam** - investir nos funcionários públicos como catalisadores da inovação. Isso envolve a construção da cultura, incentivos e normas para facilitar novas formas de trabalhar;
- b) **Conhecimento é poder** - facilitar o fluxo livre de informações, dados e conhecimento em todo o setor público e usá-los para responder criativamente a novos desafios e oportunidades;
- c) **Trabalho colaborativo** - promover novas estruturas organizacionais e parcerias para melhorar abordagens e ferramentas, compartilhar riscos e aproveitar as informações e recursos disponíveis para a inovação;
- d) **Regras e processos para apoiar, não atrapalhar** - garantir que as regras e processos internos equilibrem sua capacidade de mitigar riscos com a proteção de recursos e permitindo a inovação (OCDE, 2017, p. 3, tradução nossa).

Esses quatro eixos foram organizados em um *framework* (estrutura) que representa círculos concêntricos, tendo o indivíduo no centro, o qual promove e dissemina a inovação para a organização e essa, por sua vez, expande a cultura da inovação para a administração pública e para a sociedade, conforme ilustrado na Figura 2. As pessoas seriam a dimensão cultural do modelo e elas deveriam, de acordo com a OCDE, ser estimuladas a externalizar suas ideias e experimentar novas abordagens de trabalho. O conhecimento e a aprendizagem envolvem a coleta, análise e compartilhamento de informações, além de desenvolvimento da aprendizagem mútua. A colaboração promove a sinergia de conhecimentos e de trabalho mediante parcerias entre as instituições e inclusão das partes interessadas. Normas, regras, processos de trabalho e de aprovação podem oferecer (ou bloquear) oportunidades para inovar (OCDE, 2017b).

Figura 2 - *Framework* para a inovação no setor público



Fonte: OCDE (2017b, n.p.)

Ferrarezi e Amorim (2007, p.17) consideram que a inovação no setor público “são mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade”. Hughes, More e Katarina (2011) complementam que inovações podem ser originadas de fontes diversas, mas devem ser novas para a organização. Essas proposições também estão alinhadas com Fernández e Wise (2010), que classificam as inovações em “inventadas” ou “adotadas”.

Para Cavalcante e Cunha (2017), as razões para a adoção da cultura de inovação no setor público decorrem das falhas de governo, do crescimento de problemas cada vez mais complexos e desafiadores (*wicked problems*), de demandas por melhores serviços e maior participação da sociedade na elaboração de políticas públicas (*policymaking*).

Brandão e Bruno-Faria (2017) ampliam a visão geral sobre inovação no setor público, citando as barreiras que acometem as proposições de mudanças, destacando: dificuldade de

articulação intersetorial; restrições legais; estrutura organizacional verticalizada; resistência à mudança e aversão ao risco; baixa capacidade técnica de estados e municípios; rotatividade dos dirigentes; diversidade social, cultural e econômica do país; recursos orçamentários e financeiros limitados e falta de incentivos.

O senso comum induz ao pensamento de que as organizações públicas não conseguem inovar, que elas preferem a rigidez burocrática e não são estimuladas a conceberem produtos e serviços de vanguarda, adaptáveis a necessidades específicas ou que sejam promissores. No entanto, mesmo com suas peculiaridades e dificuldades, observa-se que a inovação na área pública existe, e prova disso são iniciativas que revolucionaram setores e comportamentos, como, por exemplo, a *world wide web* e os protocolos de comunicação pela internet, que se originaram em instituições públicas. Também fazem parte do rol de inovações no setor público as próprias reformas administrativas, os novos modelos de governança e gestão, as escolas de governo e centros de pesquisa, que, pela sua essência, são celeiros de soluções inovadoras. Aliam-se a esses exemplos, as inovações disruptivas como o teletrabalho (*home-office*), o sistema eleitoral eletrônico e iniciativas para as cidades inteligentes (*smart cities*).

Os casos de inovação no setor público são extensos. No entanto, o que talvez necessite são movimentos para mudar as culturas organizacionais nesses ambientes. A inovação pode e deve estar presente no dia-a-dia do setor público sem que isso incorra em violações aos tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Mais recentemente, o princípio da eficiência foi incluído nas diretrizes da administração pública⁷, propondo a evolução no modelo administrativo burocrático; mas, quando se fala em inovação, há de se considerar mentalidades e práticas organizacionais que explorem a cognição, a criatividade e a revisão do *modus operandi* conservador, dogmático e imutável; além de, como citado anteriormente, gerar valor à própria administração e principalmente aos cidadãos.

2.4.1 Coprodução de serviços públicos

Na seara da inovação no setor público e centralidade do cidadão, considera-se relevante abordar a “coprodução de serviços”. Inicialmente apresentado por Elinor Ostrom, da Universidade da Carolina do Norte, o termo foi proposto visando a participação dos cidadãos na idealização e concepção dos serviços públicos, já que são pessoas a serem servidas e, por isso, deveriam fazer parte do processo de desenvolvimento dos serviços. Nessa vertente, os

⁷ A eficiência foi incluída como princípio basilar da administração pública pela Emenda Constitucional 19/1998.

usuários devem ser estimulados a contribuir com a produção de serviços que eles mesmos consomem, atuando como “consumidores-produtores”, sendo que, em muitos casos, essa participação é crucial para adequar o processo da concepção dos serviços que usualmente são desenhados pela administração e gerar resultados que, de fato, agreguem valor para os cidadãos (PARKS *et al.*, 1981).

Ostrom (1996) define coprodução como um “processo nos quais os *inputs* usados para produzir bens ou serviços contam com a contribuição de pessoas que não pertencem à instituição que oferta essas saídas” (ibidem, p. 1073). A autora informa que o termo foi inicialmente usado na década de 1970, quando havia uma teoria dominante de governança baseada em políticas de forte centralização.

O surgimento da coprodução de serviços públicos ocorreu em meio ao movimento do chamado “Novo Serviço Público” (*New Public Service* - NPS) como apresentado anteriormente, que, por sua vez, estava inserido na reforma gerencial da administração pública. O Novo Serviço Público defende que “a administração pública deve ser uma coprodutora do bem público junto com os cidadãos e a comunidade” (GOMES; MOURA, 2018, p. 471).

Influências desse pensamento no contexto brasileiro podem ser verificadas no Decreto 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público - CDU). O normativo prevê a constituição de conselhos de usuários para acompanhar e propor melhorias dos serviços. Todavia, essa preciosa menção infelizmente não faz menção explícita à sua participação (ou coparticipação) na elaboração de políticas públicas ou dos serviços que as implementam. O art. 18 do Decreto cita que:

Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.

Parágrafo único. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos dotados das seguintes atribuições:

I - acompanhar a prestação dos serviços;

II - participar na avaliação dos serviços;

III - propor melhorias na prestação dos serviços;

IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e

V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor (BRASIL, 2017c).

2.4.2 Inovação em serviços

O foco dos estudos em inovação esteve por muito tempo voltado para áreas como a indústria de manufatura, principalmente as direcionadas à alta tecnologia, como indústria aeroespacial, automotiva e farmacêutica (DJELLAL, GALLOUJ e MILES, 2017); as

referências à inovação de serviços em específico são recentes. A última versão do Manual de Oslo (OCDE, 2018b), por exemplo, fez referência explícita ao termo “serviço” nas definições dos tipos de inovação que faz referência, conforme apresentado no Quadro 2. Já no âmbito acadêmico, a inovação em serviços teve a abertura de um campo próprio para o tema, devido, em grande parte, ao aumento da participação dos serviços na economia (RESENDE JUNIOR e GUIMARÃES, 2012).

Vasconcellos e Marx (2011) definem inovação em serviços como sendo:

a introdução de uma característica ou um conjunto de características (tecnológicas ou não tecnológicas) que propiciem a prestação de um serviço para o usuário final de uma nova maneira, ou de uma maneira melhorada. O usuário final deve reconhecer que o conjunto dessas características seja traduzido como benefício e tenha impacto em sua avaliação da prestação do serviço (VASCONCELLOS; MARX, 2011, p. 445).

Apesar da similaridade com o conceito de inovação, em sentido amplo, Gallouj e Weinstein (1997) ponderam que a inovação em serviços seria mais difícil de ser observada e avaliada pois a teoria desenvolvida focou na inovação tecnológica da indústria de manufaturas e, também, porque a natureza intangível e difusa (*fuzzy*) dos resultados dos serviços dificulta sua medição pelos métodos econômicos tradicionais. Ou seja, os resultados das inovações em serviços teriam um caráter subjetivo ou qualitativo e, assim, de difícil avaliação e mensuração.

Os autores, categorizam a inovação em três classes: 1) tecnicista, 2) orientada a serviços e 3) integradora. A abordagem tecnicista aborda a inovação aplicada a equipamentos, máquinas e sistemas; principalmente as inovações tecnológicas tanto dos segmentos de produtos ou serviços. A inovação orientada a serviços seria aquela que a primeira abordagem não cobriu e seguiria, de acordo com os autores, a visão de Schumpeter a qual teria uma abrangência e abertura maior; ela estaria, por exemplo, nos setores de consultoria e organizações típicas de prestação de serviços. Já na inovação integradora há a convergência entre as duas primeiras, inserindo as inovações em produtos e serviços em uma mesma teoria.

A classe integradora, proposta por Gallouj e Weinstein (1997), vai ao encontro da Lógica Dominante do Serviço, em que os valores gerados pelas organizações são, ao final, serviços. Assim, bens e produtos, seriam meios de prover algum serviço (benefício) para os clientes e usuários. Katzan Jr (2015) segue a mesma esteira da concepção integradora de Gallouj e Weinstein (1997) ao colocar que “inovação são mudanças em serviços - sim, todos os produtos são serviços - que resultam em valor gerado tanto para o provedor quanto para os usuários desses serviços” (KATZAN JR, 2015, p. 2, tradução nossa). As inovações em serviços buscam

torná-los mais úteis, usáveis e capazes de melhorar a experiência do usuário, tendo, assim, um viés centrado no usuário.

2.4.3 Transformação digital dos serviços públicos

Um dos mais emblemáticos campos da aplicação da inovação em serviços no setor público é a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para prover serviços digitais aos cidadãos e demais usuários das organizações governamentais. Segundo Brasil (2020), “a transformação digital é aproveitar o máximo potencial das tecnologias digitais para melhorar a jornada do cidadão na interação com o Estado” (BRASIL, 2020, n.p.). Essa passagem retrata os anseios vanguardistas da administração pública quanto ao uso da TIC, após um período de imersão na automação de processos organizacionais. Pode-se dizer que a transformação digital se trata de um segundo movimento do governo eletrônico (*e-government*), em que o primeiro foi voltado, predominantemente, para o ambiente interno do setor público e, com a transformação digital, busca-se a difusão dos serviços públicos pela internet, bem como um novo padrão de comunicação e interação digital entre os agentes envolvidos.

A nova geração dos serviços públicos digitais também é conhecida como “*transformational government*” (*t-government*) e se refere aos movimentos para aumentar a adoção da TIC em direção a uma forma de governo aberto, transparente e inclusivo. Os serviços públicos digitais seriam, assim, disponibilizados por padrão e os cidadãos fariam parte do próprio governo, tendo acesso às informações e participando de forma ativa na elaboração de políticas públicas e no controle social. Nessa perspectiva, o *t-government* tem na centralidade do cidadão o seu ponto fulcral e esse aspecto deve ser planejado e gerenciado de forma inerente e posicionado no núcleo da governança pública (KAMARUDDIN, 2013).

Nas últimas décadas, a administração pública tem vivenciado o aumento contínuo na adoção das TIC nos seus processos de trabalho e na disponibilização dos serviços públicos. Isso em decorrência dos novos arranjos em rede das interações e das comunicações, da facilidade e barateamento na adoção de tecnologias nos processos organizacionais, na difusão da internet como um dos principais meios de interlocução, maior acesso da população à rede mundial e à necessidade crescente da quantidade, dinamismo e agilidade das transações.

De acordo com Espíndola, Oliveira e Formiga (2011), a Tecnologia da Informação e Comunicação proporciona meios que vão ao encontro da democracia e universalização do acesso aos serviços públicos, viabilizando-os de forma rápida e abrangente aos cidadãos brasileiros. Apesar das facilidades proporcionadas pela TIC, não bastaria digitalizar os

serviços pré-existent; é preciso agregar valor a eles, além de simplificá-los e reduzir a burocracia, mediante a diretriz de disponibilizar os serviços de maneira concentrada; ou seja, “governo em um só lugar”. Além do provimento de serviços públicos adequados e com valor agregado, o atendimento dos serviços públicos também necessita contar com aumento das capacidades das organizações públicas e estimular a participação cidadã na melhoria dos serviços ofertados, mediante o controle social.

ONU (2018) defende que o governo eletrônico deve ser direcionado à disponibilização de serviços públicos eficientes, atendendo às necessidades dos indivíduos, incentivando a participação e implementando planos e projetos de confiança. Diniz *et al.* (2009) segue essa mesma linha, citando que o governo eletrônico, embora associado ao uso de tecnologia de informação no setor público, ultrapassa essa dimensão. Em alguns casos, está vinculado à modernização da administração pública por meio do uso de TICs e na melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos, ou então, está claramente associado ao uso de internet no setor público para prestação de serviços públicos eletrônicos.

Quanto à efetividade na adoção do governo eletrônico, Roncaratti *et al.* (2019) alerta que, além de enfrentar problemas cada vez mais complexos (desigualdade social, envelhecimento da população, alto índice de desemprego, defasagem nos serviços públicos, entre outros), o setor público, em geral, não vem conseguindo absorver a transformação digital na mesma velocidade em que a sociedade vem incorporando as novas tecnologias, o que prejudica ainda mais os níveis de confiança do cidadão em relação ao Estado.

A transformação digital na administração pública é entendida como um dos pilares dos últimos processos de modernização da gestão pública, onde “as inovações tecnológicas são o motor da mudança para integrar a perspectiva do cidadão e promover o estabelecimento de processos que atendam suas expectativas” (BID, 2016, p. xiv).

O Decreto 9.319/2018, que institui o Sistema Nacional de Transformação Digital (SinDigital), converge com as proposições apresentadas ao declarar que o propósito geral da transformação digital do governo federal brasileiro é “torná-lo mais dinâmico e próximo da população, de forma a utilizar as tecnologias digitais para catalisar forças sociais e dinâmicas produtivas, para benefício da sociedade”. A norma reconhece que “o Estado deve se inserir de maneira eficaz no ambiente digital, com atendimento eficiente ao cidadão, integração de serviços e políticas públicas e transparência”. Como objetivos específicos, o Decreto cita (Anexo I, seção II, item 2):

- a) oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível;

- b) conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais;
- c) promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais;
- d) promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes;
- e) implementar a Lei Geral de Proteção de Dados, no âmbito do Governo federal, e garantir a segurança das plataformas de governo digital;
- f) disponibilizar a identificação digital ao cidadão;
- g) adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal;
- h) otimizar as infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação; e
- i) formar equipes de governo com competências digitais (BRASIL, 2018, n.p.).

A OCDE corrobora com essa iniciativa e argumenta que, no novo cenário, a tecnologia está modificando a forma como os cidadãos interagem com os governos e, com isso, as expectativas também são aumentadas, o que exigem novos posicionamentos e respostas da administração pública para responder a esses desafios mediante a inovação e cultura digital (OCDE, 2017b).

Na visão da Organização, a transformação digital poderia ser implementada por meio de seis dimensões de política pública que pretende “auxiliar o governo brasileiro em seus esforços de transição de uma abordagem de governo eletrônico (*e-government*) para um governo digital, trilhando o caminho para a transformação digital sustentável do setor público” (OCDE, 2018, p. 1), como apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 - As seis dimensões do governo digital

Dimensão	Descrição	Palavra-chave
De uma administração centrada no usuário para uma administração conduzida pelo usuário	Cidadãos e empresas podem definir e comunicar suas próprias necessidades para conduzir a elaboração de políticas e serviços públicos	<i>User-driven</i>
Do reativo para o proativo na elaboração de políticas públicas e prestação de serviços	Formulação de políticas e serviços em antecipação aos processos de desenvolvimento econômico e social em respeito às necessidades dos usuários proporciona um serviço aos usuários antes de ser solicitado.	<i>Proactive</i>
De um governo centrado na informação para um setor público orientado por dados	Antecipação das tendências sociais e compreensão das necessidades dos usuários, transformando a formulação, fornecimento e monitoramento de políticas públicas e serviços por meio da gestão e a utilização de dados	<i>Data-driven</i>
Da digitalização de processos existentes ao processo por concepção digital	Uso do potencial das tecnologias digitais e dos dados desde o início do processo de formulação de políticas públicas e de serviços, a fim de mobilizar novas tecnologias para repensar, reestruturar e simplificar processos e procedimentos internos visando um governo orientado ao cidadão, independentemente do canal de comunicação utilizado	<i>Digital by design</i>
De um governo provedor de serviços para um governo como plataforma para cocriação de valor público	Utilização de tecnologias digitais e dados para permitir a colaboração com e entre as partes interessadas da sociedade, a fim de aproveitar sua criatividade e capacidades para enfrentar os desafios de um país	<i>Government as platform</i>
Do acesso à informação para abertura como padrão	Comprometimento, de forma proativa, na divulgação de dados em formatos abertos, tornando acessíveis aos processos apoiados por tecnologias digitais; a menos que haja uma justificativa legítima para não o fazer.	<i>Open by default</i>

Fonte: OCDE (2018, p. 1).

Em relação à estratégia para melhor gestão da transformação digital, Fugini, Maggiolini e Pagamici (2005) argumentam que a administração pública necessita ser “re-balanceada” para que o emprego das TIC seja orientado somente pela necessidade da sociedade à qual ela se dirige. Com esse enfoque, seria avaliada as capacidades de oferta e demanda dos serviços públicos. Do lado da demanda, a TIC fornece o apoio e potencializa as melhorias de qualidade nos serviços públicos oferecidos. Do lado da oferta, a administração deve adotar práticas para reorganização de processos e estruturas administrativas, de empreender a “reengenharia” dos processos de negócio (*Business Process Reengineering - BPR*, ou *Government Process Reengineering - GPR*). As perspectivas da demanda e da oferta de serviços seriam, respectivamente, definidas pelo *frontoffice* (linha de frente/demanda) e *backoffice* (retaguarda/oferta). Um dos desafios decorrentes seria redimensionar os serviços internos administrativos (*backoffice*) - que tem cunho burocrático - de acordo com as *interfaces* de serviços disponibilizados aos usuários (*frontoffice*) - que tem viés social.

BID (2016) acrescenta à essa estratégia que os serviços públicos devem ser pensados, desde a concepção da política pública, para que sejam prestados de forma digital; ou seja, que não se faça apenas a transposição do meio de armazenamento do físico para o digital, e sim, que se pense em soluções digitais desde o planejamento dos serviços públicos. Nos dizeres do Banco:

“devemos superar, na América Latina e em outras regiões, as tentativas erráticas de transposição de serviços para a era digital, que se pautaram em sua essência pela digitalização de documentos físicos ou pela criação de sistemas de gerenciamento por computador dos trâmites burocráticos já existentes” (BID, 2016, p.x).

3 DESIGN E SERVIÇOS PÚBLICOS

3.1 Design e inovação

Na esteira da inovação em serviços, especificamente em serviços públicos, o Design se desponta como uma abordagem promissora para a concepção ou reestruturação de serviços centrados no usuário. A centralidade do usuário é a essência do próprio Design, que se dedica a buscar soluções de melhoria e bem-estar para as pessoas. Nesta seção, será apresentado um breve histórico do Design e sua inserção nos ambientes corporativos, tanto da iniciativa privada quanto da pública, por meio da adaptação de seus instrumentos ao contexto organizacional contemporâneo, denominada Design Thinking; e, da aplicação do Design Thinking, ao contexto dos serviços, a qual se denomina Design de Serviços.

Segundo Cardoso (2008, p. 20), a palavra “design” tem origem na língua inglesa e “se refere tanto à ideia de plano, desígnio, intenção; quanto à de configuração, arranjo, estrutura”, sendo que essa acepção não é atribuída apenas a objetos elaborados pelo homem, como também a elementos e arranjos da natureza (ex: “design do universo”, “design da molécula” etc.). No latim também há referência ao verbo “*designare*”, que significa tanto desenhar quanto designar.

A palavra era impopular até o início do século XIX, quando surgiram na Inglaterra e outros países europeus os primeiros trabalhadores que confeccionavam padrões ornamentais em tecidos. Nesse período, manifestava-se a primeira Revolução Industrial, que acabou por adotar o Design como uma das etapas do processo produtivo. Mozota (2003) acrescenta que a “pré-história” do Design se deu com a padronização da produção, fruto da bifurcação do processo produtivo na fase de concepção (planejamento) e na manufatura (execução). Até então todo o processo era desenvolvido por meio das habilidades dos artesãos.

A emancipação do Design como uma disciplina autônoma se deu por longo período evolutivo, mas sua origem contou com as escolas de Design, ainda no século XIX. Conforme Pinheiro e Alt (2017), em 1919 foi criada a Bauhaus, escola de Design alemã que tinha a finalidade de aproximar duas áreas até então contrastantes: a arte e o processo produtivo industrial; formando, assim, a arte funcional. A escola, no entanto, foi fechada devido às pressões do regime nazista, mas, mesmo assim, a sua influência na engenharia e arquitetura inspiraram vários arquitetos alemães durante o regime na construção de monumentos modernistas, além de diversos outros profissionais da área. Entre os séculos XIX e XX, o Design se institui em meio a três movimentos interrelacionados e concomitantes de escala

mundial: a industrialização, a urbanização moderna e a globalização. Todos eles envolvem grandes desafios para interligar e harmonizar diversos elementos, como, por exemplo, “pessoas, veículos, máquinas, moradias, lojas, fábricas, malhas viárias, estados, legislações, códigos e tratados”. Havia, portanto, grande esforço para “ligar tudo com tudo” (CARDOSO, 2008, p. 23).

Ao longo do tempo, o Design adquiriu conotação elitista como sendo uma “aptidão” reservadas apenas a poucas pessoas dotadas de uma mente criativa privilegiada. Ademais, as indústrias e empresas, com a busca de lucros mais imediatos e maior participação nos mercados, mudou o foco nas pessoas e se dirigiram para o aumento da produtividade, redução de custos e produtos competitivos. Com isso, os *designers* se sentiram obrigados a se aterem à estética e à cultura do “é para ontem” e abandonaram a essência estratégica do Design (PINHEIRO; ALT, 2017).

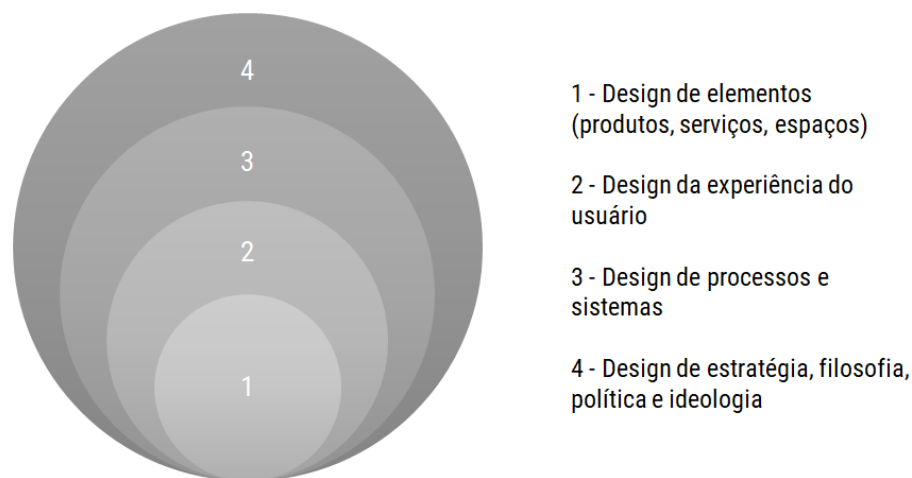
O Design foi usado para se referir ao campo de atuação de especialistas em dar uma nova roupagem a objetos, como o design gráfico, design de produto e design de moda, tornando-os mais atrativos ao seu público e, geralmente, ocorria após o término do processo fabril, não participando, assim, do planejamento ou desenvolvimento de produtos (MORITZ, 2005). Apesar do termo “design” ser popularmente entendido como aplicável apenas ao estilo, estética e aparência de objetos e ambientes, o seu real sentido ultrapassa o simples embelezamento das coisas (STICKDORN; SCHNEIDER, 2014). O Design não se destina mais apenas ao exterior e à aparência de elementos; ele participa também do processo de planejamento e desenvolvimento de produtos e serviços (MORITZ, 2005).

O Design é tido como uma área que lida com a complexa tarefa de melhorar a experiência dos usuários tanto de produtos quanto de serviços, além de processos, sistemas e demais elementos organizacionais que possam interferir nessa experiência. Ele não é mais destinado apenas a especialistas específicos. Ao invés disso, conjuga diferentes disciplinas e considera a coparticipação de profissionais de diversas áreas a fim de prover plataformas e soluções holísticas mediante trabalho multidisciplinar e colaborativo (MORITZ, 2005).

A Figura 3 apresenta os níveis de abrangência do Design, desde sua aplicação mais coloquial até sua adoção como linha estratégica e filosófica, sendo: 1) Design de elementos (*feature design*), aplicado ao aperfeiçoamento estético e logístico de produtos, serviços e espaços; 2) Design da experiência do usuário, que considera as expectativas, satisfações e necessidades do usuário; 3) Design de processos e sistemas, voltado para a arquitetura de processos e sistemas organizacionais e 4) Design de estratégia, filosofia, política e ideologia,

direcionado à definição e criação de estratégias relacionados a temas mais abstratos, como o estabelecimento de princípios, regulações e ordenamentos (MORITZ, 2005).

Figura 3 - Níveis de abrangência do Design



Fonte: Adaptado de MORITZ (2005, p.33).

Os estudos e trabalhos que fazem uso do Design e suas adaptações (Design Thinking, Design de Serviços, Design de Interação, Experiência do Usuário etc.) carregam em si métodos de pesquisa que são necessários ao princípio básico do Design, que é a centralidade do usuário, e para conhecê-lo, assim como suas necessidades, expectativas e limitações, é preciso realizar coletas, análises e interpretações de dados.

Além dos quatro níveis de abrangência citados anteriormente, ressalta-se a aplicação do Design como metodologia científica, a partir de novas bases epistemológicas denominadas Design Science Research (DSR), ou apenas *design science*.

A *design science* tem como finalidade conceber um conhecimento sobre como projetar, e não apenas como aplicá-lo. Ou seja, a *design science* é a ciência que se ocupa do projeto; logo, não tem como objetivo descobrir leis naturais ou universais que expliquem certo comportamento dos objetos que estão sendo estudados [...]. Acima de tudo, a *design science* é a ciência que procura desenvolver e projetar soluções para melhorar sistemas existentes, resolver problemas ou, ainda, criar novos artefatos que contribuam para uma melhor atuação humana, seja na sociedade, seja nas organizações (DRESH; PACHECO; JÚNIOR, 2015, p. 57).

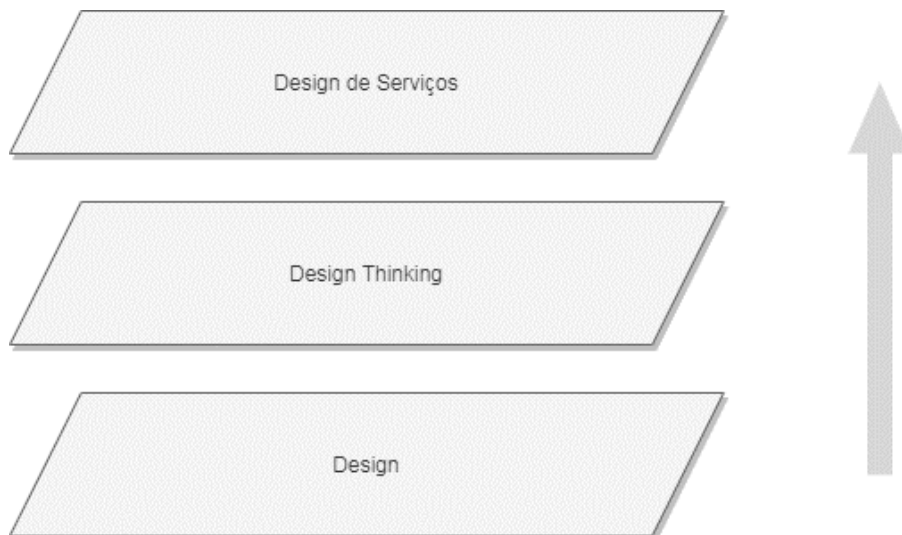
A expressão *design science* foi introduzida pelo economista e psicólogo norte-americano Herbert Alexander Simon em sua obra *As Ciências do Artificial*, de 1969. Simon buscou diferenciar o que é artificial do que é natural no campo das ciências. Artificial seria “algo que foi produzido ou inventado pelo homem ou que sofre intervenção deste” (DRESH; PACHECO; JÚNIOR, 2015, p. 52). Já o natural indicaria as classes de “coisas, objetos, ou fenômenos do mundo: suas características, propriedades e a forma que interagem entre si”

(SIMON, 1996, p. 1). No conjunto do “artificial” estariam as máquinas, as organizações, a economia e até mesmo a sociedade. O DSR emerge como um quadro teórico ou estratégia para busca a produção do conhecimento e também a geração de diretivas de projeto e de disciplinas voltadas para o campo gerencial e tecnológico (BAX, 2013); ou seja, voltadas para o artificial.

A natureza do Design Science Research é pragmática e voltada para a solução. Essa abordagem não busca uma solução ótima e sim satisfatória - “uma solução pode ser considerada ótima (ideal) em modelo simplificado; porém, no mundo real, raramente será ótima, mas experiências apontam que frequentemente serão satisfatórias” (SIMON, 1996, p. 27). Assim, na DSR buscam-se soluções viáveis e plausíveis para os problemas, ao invés de ideais e, por vezes, utópicas. Esses resultados satisfatórios podem ser obtidos de duas formas, segundo Dresch, Pacheco e Júnior (2015, p. 57): “consenso entre as partes envolvidas no problema e/ou avanço da solução atual em comparação com as soluções geradas pelos artefatos anteriores”.

O Design também deu origem a variantes que foram estruturadas para serem aplicadas em situações e ambientes fora daqueles tradicionais dos *designers*. O Design Thinking é uma adaptação do Design para organizações que procuram posicionar os usuários de seus produtos ou serviços no centro das decisões e como principal referência para os processos internos. Do Design Thinking, tem-se o Design de Serviços, que é uma especialização aplicada ao contexto dos serviços.

Figura 4 - Adaptações do Design para o Design Thinking e Design de Serviços



Fonte: O autor.

3.2 Design Thinking

Em tradução livre, Design Thinking é “pensar como um designer” (STICKDORN; SCHNEIDER, 2014, p. 12). De acordo com um dos seus precursores, essa perspectiva “pode transformar a maneira que se desenvolve produtos, serviços, processos - e até mesmo a estratégia” das organizações (BROWN, 2008). Nas palavras de Pinheiro e Alt (2017, p. 13), “não precisamos de gestores de negócio que são necessariamente designers de formação. Precisamos de gestores de negócio que pensam como designers, sendo ou não”.

De forma mais abrangente, o Design Thinking propõe “abrir a mente” para que alternativas pouco convencionais possam ser consideradas na busca de soluções inovadoras para problemas complexos e que sejam centradas no usuário. A forma de raciocínio dos *designers* segue o pensamento abduutivo, que, “em contraste com a dedução e a indução, constitui um modo de inferência sobre o qual se estrutura o raciocínio criativo” (GONZALEZ; HASELAGER, 2013).

O papel do raciocínio abduutivo no pensamento criativo está diretamente relacionado à geração, mudança e expansão de um domínio de crenças entendidas como uma forma de hábito. Tal expansão ocorre quando mentes criativas se confrontam com problemas — a mente, em sua tendência de operar com formas de crenças bem estabelecidas, vivencia a percepção de anomalias e problemas insolúveis no domínio das crenças disponíveis. Surpresas e dúvidas iniciam o processo abduutivo de geração e seleção das possíveis hipóteses que poderiam solucionar os problemas em questão. Assim, como um tipo de heurística, a abdução constitui um guia para a expansão de crenças (GONZALEZ; HASELAGER, 2013, p.26).

Melo e Abelheira (2015) conceituam o Design Thinking como uma metodologia para resolução de problemas complexos (*wicked problems*), tendo o usuário como ponto focal para as alternativas e soluções:

Design Thinking é uma metodologia que aplica ferramentas do design para solucionar problemas complexos. Propõe o equilíbrio entre raciocínio associativo, que alavanca a inovação, e o pensamento analítico, que reduz os riscos. Posiciona as pessoas no centro do processo, do início ao fim, compreendendo a fundo suas necessidades. Requer uma liderança ímpar, com habilidade para criar soluções a partir da troca de ideias entre perfis totalmente distintos (ibidem, p. 15).

O Design Thinking é um resgate dos valores essenciais do Design e, a partir deles, estabelecer estratégias para geração de produtos e serviços de alta relevância para as pessoas. Aplicado no contexto organizacional de forma adequada e que esteja aberta para esse pensamento, o Design Thinking pode ser entendido como “a espinha dorsal de uma cultura de inovação centrada no ser humano” (PINHEIRO; ALT, 2017, p. 27).

O termo “Design Thinking” foi popularizado pela empresa IDEO a partir de seu surgimento entre acadêmicos da Universidade de Stanford na década de 90. Tim Brown e David Kelley lançaram o livro intitulado “Design Thinking - Uma Metodologia Poderosa Para Decretar o Fim das Velhas Ideias” e, a partir daí, organizações difundiram essa abordagem para outros continentes, aplicando-a em diversos projetos, segmentos e soluções que pudessem, de alguma forma, melhorar a vida das pessoas (PINHEIRO; ALT, 2017).

O termo traz certo desconcerto tanto para os *designers* de formação quanto para demais profissionais que buscam, através do Design Thinking, criar produtos e serviços com outras perspectivas. Os *designers* veem nessa abordagem uma dissociação dos “conceitos formais, funcionais e estéticos por meio dos quais estão acostumados a projetar”; e para os demais profissionais a expressão “pode soar vago, indefinido e até parecer envolto em certa aura de mistério”, pois paira a dúvida de como seria pensar como um *designer* (STICKDORN; SCHNEIDER, 2014, p. 12).

Apesar de autores conceituarem o Design Thinking como uma metodologia, entende-se que ele seja mais que isso. De acordo com Pinheiro e Alt (2017):

“quando se fala em metodologia, logo as pessoas criam a expectativa de que vão aprender um passo a passo, uma receita de bolo. E não é bem esse o caso. Mais do que uma metodologia, Design Thinking é um novo jeito de pensar e abordar problemas. Um novo modelo mental (PINHEIRO; ALT, 2017, p. 5).

Para os ambientes corporativos, a busca de soluções embasadas em padrões já estabelecidos ou a adoção de modelos exitosos em outros cenários, típica de culturas organizacionais isomórficas, reduz a capacidade dos administradores de experimentarem alternativas adequadas à realidade do contexto corrente.

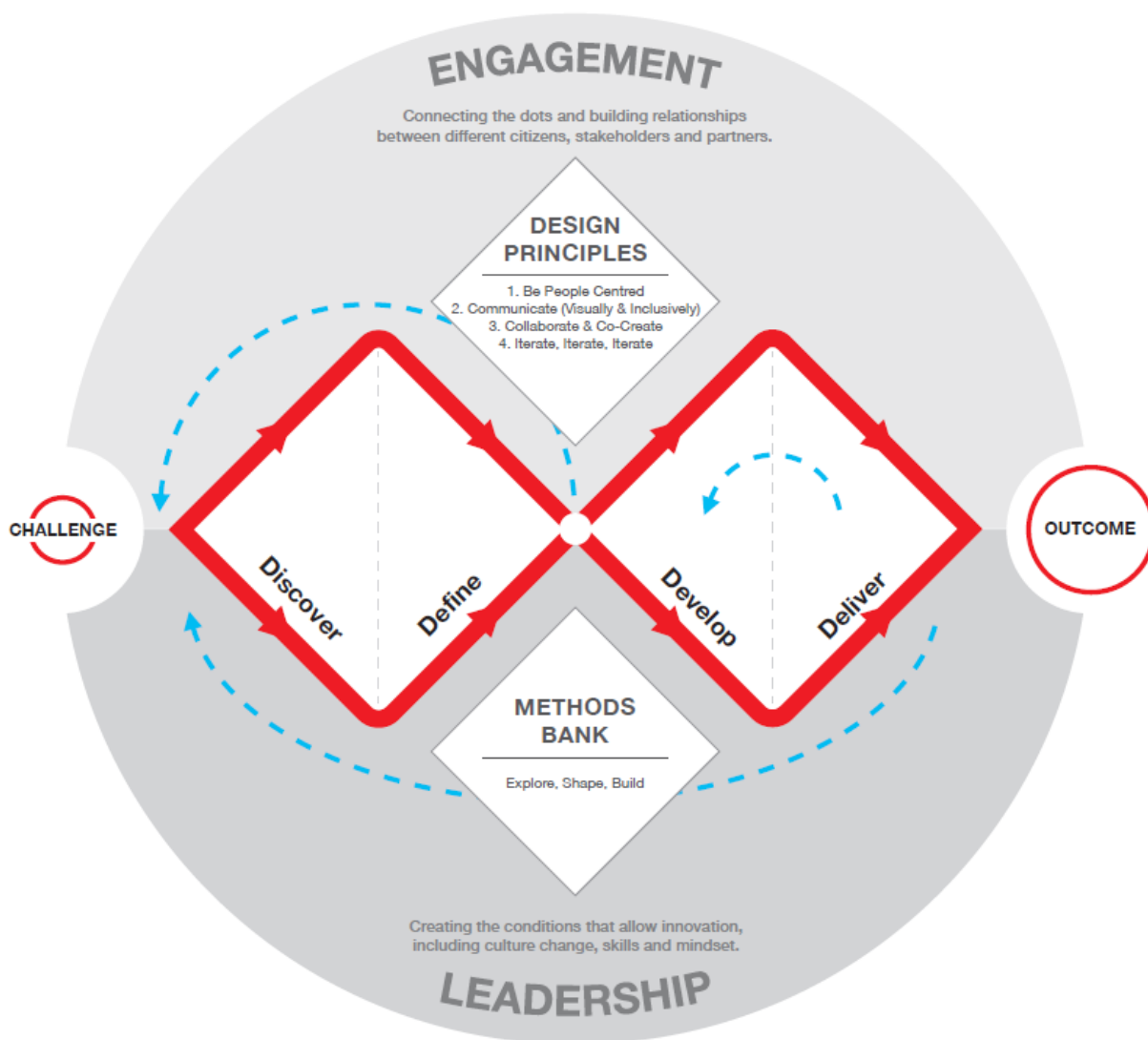
O Design Thinking vem sendo adotado por diversos segmentos tanto da iniciativa privada quanto do setor público como uma abordagem inovadora de se projetar e disponibilizar produtos e serviços adaptados às realidades de cada cenário organizacional e às necessidades e bem-estar dos clientes, cidadãos e demais partes envolvidas (IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA, 2016).

Vale ressaltar que há diversos termos para indicar as abordagens em inovação em serviços (ou produtos) como “Experiência do Usuário”, “Design Thinking”, “Design Thinking de Serviços”, “Design Centrado no Usuário” e “Gestão de Pontos de Contato”. Alguns escritores, inclusive, têm opiniões fortes sobre as diferenças de cada termo, como por exemplo dicotomias históricas ou aplicações específicas, e outras são mais flexíveis, atendo-se a sua

essência e aplicação (STICKDORN *et al.*, 2020). No entanto, o que se percebe é que todas elas expõem os mesmos princípios ou abordagens, que é posicionar o usuário no centro das decisões e adotar a sua perspectiva para que os serviços sejam desenvolvidos de acordo com suas expectativas, experiências, necessidades e limitações.

O processo de elaboração de produtos e serviços pelo Design Thinking segue quatro fases desde a concepção até a implantação: descoberta, definição, desenvolvimento e distribuição. Essa sugestão de trabalho foi apresentada pelo Design Council e recebeu o nome de Duplo Diamante devido ao seu modelo esquemático, conforme apresentado na Figura 5.

Figura 5 - *Framework* do Duplo Diamante



Fonte: DESIGN COUNCIL (2019, n.p.)

De acordo com o Design Council (2015), o *framework* apresenta duas fases divergentes, ou de expansão (descoberta e desenvolvimento) e outras duas convergentes, ou de refinamento (definição e distribuição).

A partir de um ponto de partida (problema, desafio, riscos ou quaisquer questões que se deseja criar soluções através do Design), a **descoberta** é a primeira fase que se destina a entender o contexto, estudar os vieses envolvidos, quais são as partes interessadas (*stakeholders*), identificar as suas necessidades, suas limitações e expectativas, além de explorar *insights* que possam fornecer informações sobre o projeto. Aqui, sobressai a necessidade da visão empática para entender, de forma mais realista possível, quais são os problemas, limitações e desafios a serem superados ou minimizados. Os *designers* tentam iniciar os seus trabalhos com a mente livre, sem barreiras ou pré-conceitos que possam ocultar possíveis alternativas viáveis para o projeto, logo essa fase é representada no *framework* do Duplo Diamante de forma aberta ou expandida.

A segunda etapa é a **definição**, onde se analisam todas as possibilidades de soluções, se atém em definir alternativas, escolhem caminhos que fazem maior sentido, priorizam as demandas e necessidades e estabelecem estratégias e planos para o desenvolvimento. O *framework* representa essa fase de forma convergente ou circunscrita, compilando as informações coletadas.

O **desenvolvimento** é a terceira etapa e tem a finalidade de construir o plano estabelecido na etapa de definição. São criados protótipos para serem testados e, a partir de possíveis erros ou deficiências encontradas, há o refinamento de ideias e recriação desses arquétipos. Essa iteração (repetição) ocorre até que se obtenha um produto ou serviço viável para a solução da questão inicial. O Duplo Diamante apresenta essa fase também de maneira aberta por envolver *brainstorming*, ideias, experimentações e aprimoramentos.

A quarta e última fase é a **distribuição** e ela se propõe a implantar a melhor solução encontrada na etapa anterior; sendo, assim, a implementação da versão mais viável dos protótipos. Ainda pode haver a realização de testes finais, aprovações pelos usuários e preparações para a disponibilização efetiva da solução. Essa etapa é representada de forma convergente no *framework*, o que indica que seu foco é a integração e imersão do produto ou serviço desenvolvido junto ao ambiente definitivo e aos usuários.

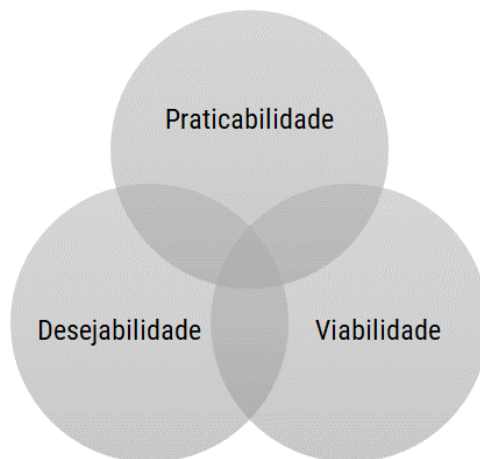
Após a sua distribuição, a solução deve ser continuamente revista e *feedbacks* devem ser colhidos para que se desenvolva versões futuras melhoradas do produto ou serviço distribuído. Esse processo é repetido (iterativo) sempre que necessário, de forma a aprimorar continuamente os resultados e, assim, atender os usuários de forma atualizada e condizente com as suas necessidades e expectativas mais recentes.

Importante frisar que todos os projetos, sejam os que adotam a abordagem do Design Thinking ou não, têm restrições. Já na primeira etapa do Duplo Diamante (descoberta), deve-se avaliar quais são elas e conduzir o trabalho conforme esses condicionantes. De acordo com Brown (2017):

A disposição e até a aceitação empolgada das restrições constituem o fundamento do design thinking. O primeiro estágio do processo de design costuma se referir à identificação das restrições mais importantes e à definição de critérios para sua avaliação. As restrições podem ser mais bem visualizadas em função de três critérios sobrepostos para boas ideias: **praticabilidade** (o que é funcionalmente possível num futuro próximo); **viabilidade** (o que provavelmente se tornará parte de um modelo de negócios sustentável); e **desejabilidade** (o que faz sentido para as pessoas) (BROWN, 2017, p. 18, grifo nosso).

O autor também explica que a coexistência das restrições não implica que elas tenham a mesma proporção, ou que mantenham linearmente suas proporções ao longo do projeto. Há organizações, ou setores de uma organização, que têm um enfoque mais tecnológico, outras são voltadas para o atendimento, etc. Ele também menciona que “equipes de design repensarão todos esses três fatores ao longo da vida de um projeto, mas a ênfase nas necessidades humanas fundamentais - em oposição aos desejos efêmeros ou artificialmente manipulados - é o que orienta o design thinking a se diferenciar do *status quo*” (BROWN, 2017, p. 19).

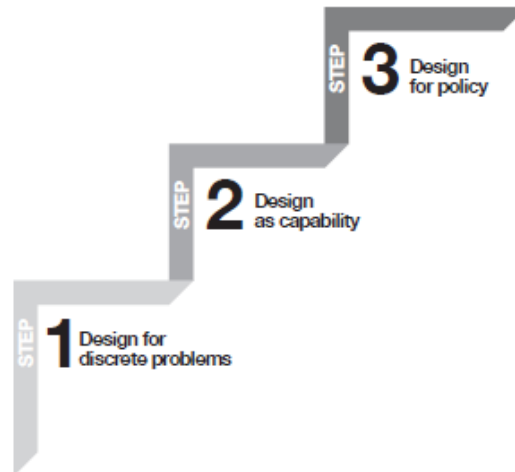
Figura 6 - Fatores de restrição do Design Thinking



Fonte: Adaptado de BROWN (2017, p. 19).

Sobre a adoção do Design Thinking no setor público, o Design Council (2013) informa que pode haver três degraus de sua aplicação, conforme apresentado na Figura 7.

Figura 7 - Os degraus de aplicação do Design no setor público



Fonte: DESIGN COUNCIL (2013, p. 8).

No primeiro degrau, o Design é usado em problemas pontuais ou situações isoladas e o Design Thinking não está integrado na mentalidade organizacional e não é adotado de forma abrangente. No entanto, podem haver pequenos ou grandes projetos nessa categoria, como aqueles relacionados ao Design de Serviços ou de temas específicos de políticas públicas, como, por exemplo, o desemprego, desnutrição em idosos, violência em hospitais.

No segundo degrau, a organização pública tem desenvolvida a cultura do Design. Os funcionários conhecem o Design Thinking e são difusores das técnicas e ferramentas dessa abordagem. Essas habilidades são aplicadas em problemas que eles defrontam e a centralidade do cidadão é uma referência internalizada dos agentes públicos.

No último patamar, o Design Thinking é aplicado na definição de políticas públicas (*policymaking*) e *designers* de formação podem participar como facilitadores. O Design Council defende que a lógica da aplicação do Design Thinking seja aplicada nesse nível, uma vez que auxilia no suporte à criação e implementação de políticas públicas aderentes à realidade da sociedade, uma vez que é:

- a) um processo de comunicação e sintonia entre os criadores de políticas públicas e a implementação;
- b) uma alternativa para reduzir riscos a custos baixos, mediante o uso de prototipação;
- c) uma maneira de ver o ambiente de forma holística e integrada;
- d) uma solução para os problemas gerados pelos silos e segregações departamentais;
- e) uma abordagem que busca trazer pessoas de fora da organização pública para serem agentes ativos na definição de políticas públicas.

3.3 Design de Serviços

O Design de Serviços (*Service Design*) é a aplicação do Design Thinking aos serviços. Stickdorn e Schneider (2014) conceberam o termo “Design Thinking de Serviços”, remetendo à integração, ou especialização, do Design Thinking ao universo dos serviços. Desde a hegemonia dos produtos como sendo o principal *output* das organizações o Design se empenhou em moldá-los de forma que pudessem propiciar maior satisfação de uso. Com a mudança do paradigma atual para uma concepção de que esses *outputs* poderiam ser entendidos como serviços, em última análise (Lógica S-D), o Design de Serviços vem para tratar as experiências do usuário nessa nova perspectiva orientada a serviços. Aqui serão tratados os princípios envolvidos no Design de Serviços e a forma que eles estruturam os serviços para que possam ser melhor trabalhados; também será tratada a sua ambientação no setor público, além das principais ferramentas dessa vertente do Design.

Os serviços estão por toda parte; e, a todo momento, eles são demandados pelas pessoas. A importância em elaborar e disponibilizar serviços adequados às necessidades, acessibilidades e expectativas dos usuários é fundamental para que eles possam cumprir seus propósitos de forma eficaz. Os serviços são formados por sequências de pontos de contato (*touchpoints*) disponibilizados aos usuários. Em um restaurante, por exemplo, a cadeira, o menu, o atendimento, a refeição, o visual e conforto do ambiente. são todos pontos de contato e o conjunto dessas interações formam a experiência do usuário em relação ao serviço.

O Design de Serviços, dessa forma, é o “processo de criar esses pontos de contato e definir como eles interagem entre si e com os usuários” (DESIGN COUNCIL, 2015, p.4). Para elaborar e prover serviços, é necessário ter os usuários no epicentro das análises e, a partir de métodos, técnicas e ferramentas, buscar entender seus comportamentos, anseios e necessidades para que as prestações sejam as mais adequadas possíveis aos perfis identificados.

Assim como os produtos precisam serem desenvolvidos e produzidos mediante pesquisa, planejamento, cuidado e qualidade, é muito importante que esses esforços também sejam aplicados aos serviços, sendo que, nesse processo, o Design de Serviços pode ser empregado tanto na criação de um novo serviço ou no aprimoramento dos já existentes para que funcionem conforme as requisições identificadas.

O Design de Serviços é uma nova forma de pensar e não uma disciplina acadêmica e autônoma. Ele envolve a participação de várias áreas do conhecimento na concepção ou

evolução dos serviços, suscitando o trabalho colaborativo e multidisciplinar (STICKDORN; SCHNEIDER, 2014). Moritz (2005) também tem entendimento semelhante, ao colocar que:

o Service Design auxilia na inovação (criação de novos) ou no aprimoramento (existentes) de serviços, tornando-os mais úteis, utilizáveis, desejáveis para os usuários, além de eficientes e efetivos para as organizações. Esta é uma área holística, multidisciplinar e integradora (MORITZ, 2005, tradução nossa).

Toda a cadeia de elementos necessários para prover serviços centrados nos usuários deve ser considerada no Design de Serviços, incluindo tanto as camadas mais próximas dos pontos de contato com os usuários, quanto os processos de retaguarda, tecnologia, logística, pessoas, infraestrutura etc. Todos esses componentes devem ser orquestrados de forma a propiciar aos usuários a melhor experiência de uso (OCDE, 2019?). A pesquisa, a inovação e o desenvolvimento devem ser áreas de investimento das organizações que proveem serviços e o Design de Serviços dispõe de arcabouços e capacidades para suportar essas iniciativas (MORITZ, 2005).

Stickdorn e Schneider (2014) e Stickdorn *et al.* (2020) elencam seis princípios do Design de Serviços, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 - Princípios do Design de Serviços

Princípio	Descrição
Centrado no usuário	Os serviços devem ser definidos e testados através do olhar do usuário, mantendo sempre a visão empática e de geração de valor ao usuário
Cocriativo	Todas as partes interessadas devem ser incluídas no processo de Design de Serviço
Sequencial	O serviço deve ser visualizado como uma sequência de ações e pontos de contato interrelacionados
Evidente	Os serviços são intangíveis, porém devem ser dispor de evidências físicas para que os usuários percebam que eles estão sendo executados
Holístico	Todo o ambiente que envolvem um serviço deve ser levado em consideração
Iterativo (evolutivo)	O Design de Serviço é uma abordagem exploratória, adaptativa e experimental, que promove a iteração (evolução) do protótipo de um serviço rumo à sua implementação e, daí, o aprimoramento contínuo ao longo do tempo.

Fonte: Adaptado de STICKDORN e SCHNEIDER (2014, p. 36).

Segundo os autores, os serviços devem ser **centrados no usuário** por este fazer parte da existência do próprio serviço. Por serem intangíveis, os serviços são efêmeros - só existem durante a sua fruição - os usuários se tornam elementos indissociáveis do serviço - as principais finalidades dos serviços são suprir as necessidades e expectativas dos usuários. Nesse princípio, deve-se obter *insights* sobre como deve ser o serviço a partir da perspectiva dos diversos grupos de usuários, já que eles podem ter características e mentalidades diferentes.

Desenvolver serviços **cocriativos** implica em envolver os grupos de usuários na concepção e desenvolvimento do serviço, assim como os demais *stakeholders* (funcionários da linha de frente, retaguarda, gestores etc.), considerando os diferentes tipos de *interfaces* que serão disponibilizadas para as interações dos usuários. Esse trabalho colaborativo visa o envolvimento dos interessados e a exploração das suas experiências e expectativas em cada posto de atuação, seja dentro da organização ou fora dela. Os autores ressaltam a importância do uso de habilidades, ferramentas e técnicas para mediação e coleta de informações neste trabalho conjunto, bem como na criação, desenvolvimento, prototipagem e testes dos requisitos levantados.

Os serviços devem ser vistos como um filme, abordando as interações **sequenciais** entre os usuários e as *interfaces* disponibilizadas. Essa linha do tempo atribuída ao serviço define o ritmo e também o humor dos seus usuários, devendo-se evitar momentos de longas esperas para as interações e esforços desnecessários, por exemplo. Todo serviço pode ser dividido em três etapas essenciais: 1) Pré-serviço, que concentra as iniciativas antes de se iniciar o serviço em si; 2) Prestação, que é a experimentação, de fato, do serviço e 3) Pós-serviço. É destacada a importância do aprimoramento contínuo na sequência dos serviços, buscando organizar as etapas e melhorar a qualidade das interações sob o ponto de vista dos usuários.

Os serviços devem ser ofertados de forma que eles deixem **evidências** de que estejam sendo executados. Esse princípio se refere ao cuidado de deixar os usuários cientes do que está ocorrendo na execução, mesmo que elas ocorram nos bastidores, fora do campo de visão dos usuários. Os autores ressaltam que essas evidências devem ser pensadas buscando agregar valor e satisfação aos usuários; aqui, deve-se evitar informações desnecessárias ou inoportunas, o que poderia surtir efeitos contrários.

Desenvolver serviços com uma visão sistêmica e **holística** envolve ponderar todo o contexto em que os serviços são executados e utilizados, seja o ambiente físico, os sentidos sensoriais (visão, audição, olfato, tato e paladar), a segurança e o bem-estar. Esse trabalho não é simples, mas o *designer* de serviço deve realizar essa análise da maneira mais ampla possível, buscando caminhos alternativos, redução de estresses, ansiedades e a melhoria contínua da experiência dos usuários. Esse princípio envolve envolver também o ambiente das organizações provedoras de serviço, sua cultura, processos internos, integração e sinergia, procurando inserir a “mentalidade de serviço” também junto aos funcionários, gestores e demais *stakeholders*.

Stickdorn *et al.* (2020) acrescentaram o princípio relativo à **iteratividade**, ou evolução reiterada (cíclica) do serviço. Essa visão prega que ele deve começar com “tentativas e

experiências pequenas e simples, permitir que aconteçam falhas, aprender com o erro e adaptar o processo ao longo do caminho” (STICKDORN *et al.*, 2020, p. 26). Esse é um nivelamento importante para os *designer* e promotores de serviços, pois, segundo os autores, há uma tendência a criar serviços de maneira terminante, ou modelo cascata, em apenas uma investida (“decidir-planejar-fazer”) - inibindo que eles evoluam com as rodadas de melhoria, conforme um movimento de aprendizagem e aprimoramento contínuo.

A **prototipação** também tem grande importância, como ressaltado por Stickdorn *et al.* (2020), já que o Design de Serviço é uma abordagem prática e pragmática, e menos abstrata e baseada em opiniões, definições e classificações de pouca utilidade. Dessa forma, os protótipos dos serviços propiciam versões evolutivas do serviço, com provas de conceito, testes de viabilidade e de validação etc., e buscam simular, na prática, a adequação dos serviços considerando os diversos *stakeholders* e ambientes envolvidos. Por serem versões abreviadas e temporárias do serviço final, sugere-se que os protótipos não envolvam muitos investimentos na sua elaboração e se adote a estratégia do Mínimo Produto Viável (*Minimum Viable Product* - MVP), aplicada aos serviços. O MVP simula as funcionalidades dos serviços de forma que seja o mais básico e precário no início, mas, ao mesmo tempo, realista; ao menos o núcleo essencial deve ser incluído no escopo do MVP. Dessa forma, ele “permite acelerar o aprendizado com recursos [e tempo] mínimos por incluir apenas as características essenciais do conceito, em vez da solução completa. Isso permite descobrir rapidamente o que funciona e o que não funciona para seus usuários e fazer os ajustes necessários” (IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA, 2016, p. 63).

Os autores também destacam a importância do Design de Serviços para a compreensão dos **processos** de bastidores do serviço e de oportunidades de uso de **tecnologia** (STICKDORN *et al.*, 2020). Isso porque os serviços demandam infraestrutura e processos de retaguarda (*backoffice*), além de ferramentas e sistemas de informação para análises, agilidade de mapeamentos e comunicação.

Vê-se, portanto, que o Design de Serviço, além de buscar a centralidade do usuário, também procura disseminar a “mentalidade de serviço” nas organizações, implicando em maior coesão e sinergia para oferta de serviços adequados aos usuários.

3.4 Design de Serviços e o setor público

Como já abordado, a inovação está sendo disseminada no setor público como uma forma de prover serviços de qualidade e orientados aos usuários. Entretanto, há também restrições

orçamentárias, dificuldades e embaraços burocráticos, além das rápidas mudanças nas demandas, que exigem tempo de resposta cada vez menores. Diante disso, um número cada vez maior de governos faz uso do Design para gerar valor para a gestão pública. Ações e programas colaborativos e cocriativos entre governos, iniciativa privada, terceiro setor e sociedade estimulam a inovação na definição de políticas públicas e em decisões que buscam maior acoplamento dos *outputs* dos serviços públicos às expectativas e necessidades dos seus usuários. Os cidadãos-usuários não são vistos mais como meros receptores que mantinham distância e quietude em relação ao processo decisório do setor público (PNUD, 2014). Ao invés disso, busca-se um governo aberto, em que a participação social seja um fator de sucesso na gestão pública.

O Design de Serviços, quando aplicado ao setor público e em decorrência de seu propósito de posicionar as pessoas no centro das atenções, auxilia no redirecionamento dos serviços às necessidades e satisfações dos principais interessados, que são os cidadãos. A própria administração também se beneficia com esse modelo, uma vez que a cadeia de valor, juntamente com os processos organizacionais, estará alinhada aos objetivos finalísticos da gestão pública, fazendo com que essa abordagem de centralidade no cidadão possa estar presente na definição de políticas, planejamento estratégico, governança pública, processos e cultura.

Nas palavras do diretor executivo e presidente da IDEO, Tim Brown:

“O Design é um dos mais importantes impulsionadores da qualidade da experiência para os usuários dos serviços. Para que os governos mantenham sua credibilidade junto aos cidadãos, devem levar a qualidade do *design* dos seus serviços tão a sério quanto os melhores negócios” (IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA, 2016, p.3).

A adoção do Design e suas variantes (Design Thinking e Design de Serviços, por exemplo) é incentivada por diversas instituições de referência no setor público. Alguns desses estímulos incluem:

- a) O Design Council, instituição pública do Reino Unido, busca difundir o Design como “tema central no desenvolvimento da Grã-Bretanha” (PINHEIRO; ALT, 2017, p. 43), sendo também uma relevante fonte de referências e informações sobre Design no setor público;

- b) O Design For Europe, em parceria com IDEO e NESTA⁸, disponibilizou o “Design para o Serviço Público” (IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA, 2016). Esse material foi traduzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para fomento do tema no Brasil;
- c) O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publicou o “*Design Thinking for Public Service Excellence*” (PNUD, 2014), ou Design Thinking para a Excelência do Serviço Público, em tradução livre;
- d) A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) disponibiliza um portal dedicado à inovação no setor público contendo tema específico para Design de Serviços (OCDE, [2019?]);
- e) A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) disponibiliza o “Kit de Ferramentas Design Thinking Aplicado ao Serviço Público” (ENAP, 2017).

Com o objetivo de fortalecer a percepção da aplicabilidade e as tendências de adoção da inovação e do Design no setor público, alguns breves *cases* são apresentados a seguir. O primeiro se refere ao projeto “*Make It Work*” (“Faça Funcionar”, em tradução livre), em Sunderland, Reino Unido; o qual buscou, por meio do Design de Serviços, a inclusão de cidadãos em desvantagens sociais e laborais no mercado de trabalho. O segundo se trata do projeto do Tribunal de Contas da União (TCU) para adoção do Design Thinking em auditorias. O terceiro aborda a aplicação da inovação no setor público por meio dos laboratórios de inovação.

3.4.1 Projeto *Make It Work* (Sunderland, Reino Unido)

O projeto *Make It Work* foi realizado em 2006 pela Prefeitura da cidade de Sunderland e pela empresa Live|work⁹ e se propôs a entender, mediante o Design de Serviços, as necessidades e dificuldades que pessoas que não trabalhavam há tempo tinham para encontrar trabalho. Foram definidos seis grupos de cidadãos que deveriam ser analisadas com maior atenção: pessoas com deficiências de aprendizagem; pessoas com necessidades voltadas para problemas mentais; desalentados; pessoas com deficiências físicas; usuários de drogas e álcool

⁸ IDEO é “uma instituição beneficente voltada à inovação que tem a missão de ajudar pessoas e organizações a colocar grandes ideias em prática”; ela foi a pioneira em difundir o termo Design Thinking no início da década de 90. A empresa foi fundada em Palo Alto, em 1991, cidade que também é um dos grandes polos mundiais de empresas e profissionais voltados para a inovação. NESTA é “uma empresa de design e inovação mundialmente reconhecida, com mais de 30 anos de experiência de trabalho no terceiro setor e nos setores público e privado” (IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA, 2016, p. 2).

⁹ A Live|work nasceu em 2001 na Inglaterra e é tida como a primeira consultoria a aplicar o Design Thinking em inovações de serviços. Junto da IDEO e demais instituições relacionadas ao Design, ela propaga a abordagem centrada nas pessoas (PINHEIRO; ALT, 2017).

e pessoas acima de 50 anos. Em um trabalho colaborativo entre empresa e agentes da Prefeitura de Sunderland, foram mapeadas as necessidades e experiências dos candidatos, bem como a jornada dos usuários¹⁰ nos serviços e atendimentos governamentais para a recolocação profissional e constataram diversos pontos que deveriam ser tratados com mais atenção, como: os usuários dificilmente procuravam os serviços de recolocação; apesar da grande quantidade de funções disponíveis aos usuários, elas eram confusas, dificultavam o acesso ao serviço de forma efetiva e havia sobreposições entre elas; falta de comunicação entre as agências e, também, a jornada do usuário era similar a todos os tipos de cidadãos, porém as necessidades de cada um eram distintas. A partir desse diagnóstico, foi elaborada outra versão da jornada do usuário que pudesse conduzir os cidadãos enquadrados no escopo deste projeto partindo da situação de inatividade para o emprego efetivo. Para isso, foram definidas as seguintes etapas que propiciaram a transição dos candidatos da situação de inativo para a de permanência no emprego (SUNDERLAND CITY COUNCIL, 2007, p. 5; HINNIG; FIALHO 2013, p. 12):

- 1) Melhoria do bem-estar - Iniciativas para suprir possíveis necessidades básicas do cidadão que se encontra inativo devido a problemas de saúde ou bem-estar.
- 2) Estabilidade - Apoio na resolução de problemas relacionados à estabilidade social, como dívidas, dependentes, etc.;
- 3) Capacitação - Programas para o desenvolvimento de competências profissionais;
- 4) De volta ao mercado de trabalho - Apoio à seleção, recrutamento e inserção no mercado de trabalho;
- 5) Manter-se no emprego - Empenho para a permanência do trabalhador nos postos conquistados.

Para prover essas frentes coordenadas, o projeto *Make It Work* também foi uma espécie de guarda-chuva que agregou diversas iniciativas que foram planejadas colaborativamente pelo Design de Serviços. Conforme o Departamento de Trabalho e Pensão de Sunderland, o programa foi “economicamente racional”, pois, ao invés do gasto de £ 62.000 para retorno ao trabalho de uma pessoa beneficiada com o Benefício de Incapacidade (*Incapacity Benefit*), com o *Make It Work*, o custo é de £ 5.000; ou seja, 90% de economia (DESIGN COUNCIL, 2013).

Aqui, vale ressaltar a relevância e aproximação desse *case* em relação ao objeto da corrente pesquisa. O Sistema Nacional de Emprego (SINE), em especial o serviço de intermediação de mão de obra, apresenta similaridades com o enredo apresentado. A princípio,

¹⁰ A jornada do usuário é uma ferramenta que mapeia o trajeto dos usuários na utilização do serviço, bem como os pontos de interação, bem como os aspectos positivos e negativos verificados nesse percurso. A jornada do usuário será abordada com maiores detalhes adiante.

o serviço de intermediação equivaleria apenas a uma das etapas do *Make It Work*, que é a “de volta ao mercado de trabalho”. Essa observação induz a uma dissonância em relação ao que é prestado pelo SINE (tipicamente uma utilidade pontual para consulta de vagas); e a real necessidade dos usuários do serviço de intermediação de mão de obra (um processo de médio prazo, que envolve acolhimento, preparação e acompanhamento).

3.4.2 Adoção do Design Thinking em auditorias do TCU

O TCU, mediante seu laboratório de inovação (coLAB-i), criado em 2015, iniciou prospecção para avaliar a adoção do Design Thinking em organizações, de forma que pudesse melhorar o desenvolvimento e os efeitos das auditorias governamentais, bem como a relação entre as partes envolvidas. Parte das dificuldades pré-existentes foram identificadas pela equipe do TCU, conforme apresentado a seguir (BRASIL, 2020d, p. 18-19):

a) Quanto à equipe:

- falta de comprometimento, engajamento e motivação dos membros, gerando um ambiente de desconfiança, falta de colaboração e sinergia entre as pessoas;
- falta de gestão da informação, incorrendo em diferentes níveis de conhecimento do objeto auditado;
- ausência de alinhamento entre os membros da equipe, supervisores, Ministro-relator e os próprios demandantes;
- desgastes nas relações, mal entendidos, *stress*, ressentimento entre os integrantes que têm padrões de desempenho diferentes;
- sobrecarga de trabalho para alguns integrantes que dominam mais o tema;
- dificuldades de comunicação, perda de tempo e retrabalho.

b) Quanto ao processo de auditoria:

- conhecimento insuficiente do universo de controle e do objeto auditado;
- falta de metodologia para o tratamento das informações coletadas;
- dificuldade de gerenciar tempo e prazos, dando causa a atrasos na entrega do trabalho;
- sentimento de que a auditoria deveria estar começando quando da conclusão da fase de execução, tendo em vista que somente nesse momento é que se tem um conhecimento mais aprofundado sobre o objeto de auditoria;
- ausência de investigação da real causa-raiz do problema;
- baixo valor agregado pelo planejamento e achados de auditoria;

- surgimento de conflitos em momentos de tomada de decisão, tendo em vista que, em muitas vezes, as pessoas se apegam aos seus pontos de vista;
 - baixa geração de *insights*, devido à falta de tratamento das informações coletadas e o relacionamento entre elas.
- c) Quanto aos resultados das auditorias:
- baixo valor das entregas das auditorias, em decorrência de propostas de soluções triviais;
 - incompatibilidade das propostas de soluções com o problema objeto da auditoria;
 - frustração da equipe em relação aos resultados da auditoria;
 - ausência de medidas de resultados da auditoria.

Mesmo que as auditorias operacionais sejam entendidas como mais aderente ao Design Thinking, as de conformidade e também as financeiras também podem ser beneficiadas com a abordagem de trabalho orientada pelo Design, segundo o Tribunal. O TCU estabeleceu que para as auditorias conduzidas pelo Design Thinking são necessárias coordenações e preparações dos recursos humanos, recursos materiais, uma nova mentalidade (*mindset*) e processo de trabalho, além de ferramentas e modelos adequados para essa abordagem. Ainda de acordo com o órgão, “tanto os auditores das áreas técnicas responsáveis pelo trabalho como os gestores e outros participantes das oficinas colaborativas ressaltaram o aumento de qualidade trazido para as auditorias por meio do uso desses instrumentos” (BRASIL, 2020d, p. 57). No material disponibilizado pelo TCU intitulado “Adoção da Abordagem de Design Thinking em Auditorias”, já havia dez trabalhos que contaram com esse enfoque. Outros benefícios com a adoção do Design Thinking nas auditorias são apontados pelo TCU, como o provimento de um arcabouço para tratar as complexidades crescentes das auditorias, maior “empatia entre auditor e auditado, trazendo também engajamento, comprometimento e motivação da equipe, aliando leveza à responsabilidade na realização do trabalho” (BRASIL, 2020d, p. 65).

3.4.3 Laboratórios de inovação

Os laboratórios de inovação (*i-labs*) no setor público têm se proliferado no ambiente governamental. Eles são destinados a desenvolver soluções para problemas crônicos ou mesmo futuros a partir de espaços que incentivam as ideias e criatividade como matéria-prima essencial. Para isso, buscam parcerias com diversos setores pertencentes tanto à esfera pública, privada ou do terceiro setor e dispõem de maior liberdade para desenvolver, experimentar, prototipar e avaliar projetos e resultados do que se fossem realizados seguindo os ritos

burocráticos e a estrutura hierarquizada da administração pública. De acordo com PNUD (2017):

Laboratórios de inovação no setor público são espaços de parcerias onde governos e outras organizações experimentam novas formas de resolver velhos problemas. Eles contam com equipes com perfis diferentes do resto da administração pública. Os laboratórios incluem funcionários públicos, mas raramente pessoas que sempre foram. Os laboratórios de inovação contam com equipes formadas por servidores públicos e também com designers, pesquisadores e desenvolvedores, assim como iniciativas sobre inovação devem ser¹¹ (PNUD, 2017, p. 11, tradução nossa).

Os *i-labs* podem atuar na criação de novos serviços públicos ou na reestruturação dos já existentes. A sua forma de trabalho¹² e o pensamento abduutivo (criativo) são propensos para a adoção de Design Thinking e de ideais que os envolvem, como foco no usuário, empatia, cocriação, prototipação e melhoria contínua.

Dentre os diversos laboratórios governamentais de inovação no Brasil, são listados alguns exemplos para melhor contextualização (SANO, 2020):

- a) Gnova - Pioneiro no governo federal brasileiro, foi criado em parceria com o governo dinamarquês, tendo como referência o MindLab, que é uma das maiores referências mundiais em laboratórios de inovação no setor público;
- b) LABHacker - Laboratório da Câmara dos Deputados;
- c) Lab InovANAC - Pertencente à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC);
- d) LAB.MG - Laboratório do governo de Minas Gerais, resultante de parceria entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG) e a Fundação João Pinheiro (FJP)¹³.
- e) LAB.ges - Pertencente ao governo estadual do Espírito Santo e dedicado à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos;
- f) MobiLab+ - Laboratório de inovação da Prefeitura de São Paulo, ligado à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes.

¹¹ “Government innovation labs are partnership spaces where government and other organisations experiment with new ways of solving old problems. They have a different kind of membership to the rest of government. Labs include people who are public servants, but only rarely people who have always been. They bring public servants together with wider teams of designers, researchers and developers, just as research about innovation suggests they should”.

¹² Os laboratórios de inovação fazem uso de modelos de trabalho e gerenciamento inovadores como as metodologias Ágil e Lean, além de artefatos visuais e enxutos.

¹³ Laboratório de Inovação em Governo (MINAS GERAIS, [2021]).

3.5 Ferramentas do Design de Serviços

As organizações estão familiarizadas com recursos e ferramentas voltadas para o ambiente interno (em uma perspectiva “de dentro para fora”), como aquelas destinadas para o mapeamento de processos, fluxogramas, planejamentos e demais instrumentos das ciências administrativas; e, com isso, podem confundir as ferramentas do Design de Serviços com esses mecanismos. Nas análises internas, geralmente prevalece a ótica autocentrada da organização, como reduzir custos, melhorar a produtividade, otimizar processos etc. Aqui, contudo, o propósito é entender a experiência do usuário e construir a cadeia e valor pela ótica externa e com caráter empático (perspectiva “de fora para dentro”).

O Quadro 5 busca expor algumas comparações entre os dois contextos de análise.

Quadro 5 - Comparação entre abordagens tradicionais e Design de Serviços

	Abordagens tradicionais	Design de Serviços
Objetivos	Autocentrados (redução de custos, otimização de processos, produtividade, comunicação, qualidade).	Centrados no usuário (perfis, necessidades, limitações, expectativas)
Princípios preponderantes	Eficiência, economicidade	Eficácia, efetividade, satisfação do usuário
Perspectiva	De dentro para fora	De fora para dentro
Tipo de análise	Quantitativa sobre as organizações	Qualitativa sobre os usuários
Método típico de trabalho	Cascata, trabalhos estruturados e lineares	Iteratividade (“teste e aprenda”), criatividade, trabalho colaborativo
Aplicação usual	Serviços já existentes	Inovação em serviços novos ou já existentes

Fonte: Adaptado de IDEO, DESIGN FOR EUROPE e NESTA (2016, p. 6).

Vale ressaltar que as duas abordagens não competem entre si. Na realidade, elas são complementares, de forma que se tenha uma análise integrada dos serviços aos processos internos.

Na ótica do Design de Serviço, o que inicialmente se deve buscar é entender quem são os usuários dos serviços, suas necessidades, limitações e expectativas para poder atendê-los da melhor forma possível. O protagonista aqui é o usuário e toda a atenção e análise da jornada deve ser voltada para sua experiência com o serviço.

3.5.1 Jornada do usuário

A jornada do usuário é uma representação gráfica das interações que o usuário tem com o serviço, dispostas em uma sequência de momentos (ENAP, 2017). Essas interações revelam não apenas as trocas de informações entre os usuários e os serviços, elas também tentam captar

sinais subjetivos e indiretos que possam propiciar a melhor experiência ao usuário, como expectativas, emoções, demoras etc. Assim, as jornadas dos usuários “ajudam a detectar lacunas nas experiências do cliente e a explorar potenciais soluções” (STICKDORN *et al.*, 2020, p. 44).

Kalbach (2017) cita relatório de autoria de Bruce Temkin e publicado pela Forrester intitulado “*Mapping the Customer Journey*”, em que Temkin define a jornada do cliente (ou do usuário) como: “documentos que ilustram visualmente os processos dos clientes, necessidades e percepções em suas relações com uma empresa”. Além disso, em postagem denominada “*It’s All About Your Customer’s Journey*”, o autor ressalta a importância da jornada do usuário:

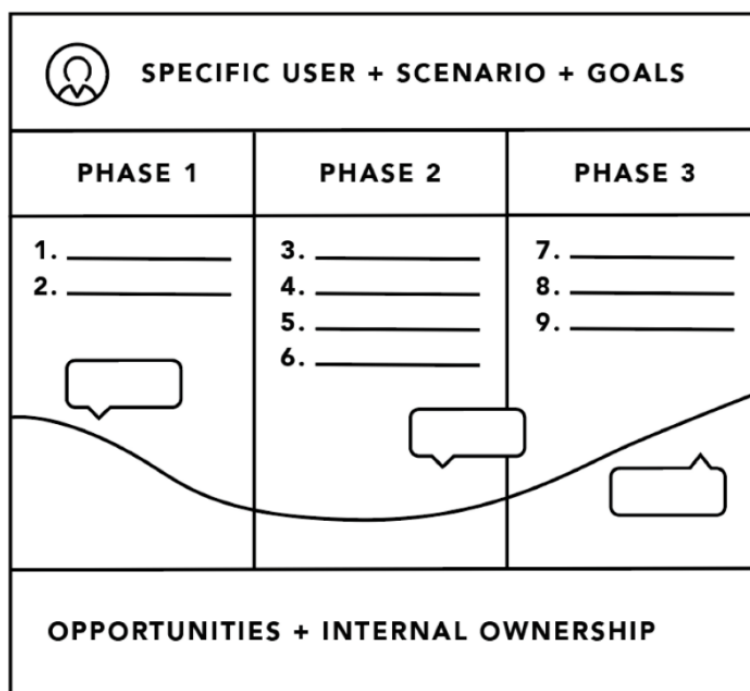
As empresas precisam usar ferramentas e processos que reforcem uma compreensão das necessidades reais do cliente [cidadão]. Uma das principais ferramentas nesta área é algo chamado de mapa de jornada do cliente [do usuário]... Usados devidamente, esses mapas podem mudar a perspectiva de uma empresa [organização] de ‘de dentro para fora’ para ‘de fora para dentro’ (KALBACH, 2017, p. 252).

Os serviços, sob o ponto de vista dos usuários, são compostos por um ou diversos pontos de contato (*touchpoints*) e a jornada do usuário pode ser usadas tanto para serviços existentes (“AS-IS”) ou para serviços futuros (“TO-BE”). Ela é uma ferramenta flexível e uma das mais utilizadas no desenho de serviços centrados no usuário.

A jornada deve conter as etapas relevantes para a avaliação da experiência do usuário, mas, ao mesmo tempo, com riqueza de detalhes capaz de revelar inconsistências, vulnerabilidades e também oportunidades de melhoria. Além disso, ela não segue modelos ou notações pré-estabelecidas sobre sua elaboração; o importante é que se expresse pontos relevantes para avaliar a experiência do usuário ao usar o serviço, como: olhar empático, objetivos do serviço, pontos de contato, emoções envolvidas, pontos de melhoria e de oportunidades etc. (MELO; ABELHEIRA, 2015).

Aplicada à gestão pública, a jornada do usuário aponta os diversos momentos onde ocorrem as interações entre a administração e os cidadãos durante a prestação de serviços, procurando entender a qualidade no atendimento, prioridade dada à eficácia e efetividade, além da atenção e acolhimento dos usuários no decorrer dessa trajetória. Observar e analisar o sequenciamento desses pontos de contatos e as exigências nos serviços públicos permite melhorar a experiência do cidadão mediante evidenciações de problemas e oportunidades (BRASIL, 2018b). A Figura 8 apresenta um esboço simplificado de uma jornada do usuário. Nela, são destacadas as seções: usuário específico, cenário, objetivos do serviço, suas fases, os pontos de contato, as oscilações das experiências, além de oportunidades de melhoria e *insights* para o contexto interno.

Figura 8 - Modelo da jornada do usuário



Fonte: NNG (2018, n.p.).

A jornada do usuário, apesar de indicar um fluxo, não se confunde com métodos de análise de processos, como *workflows*. Ela tem uma abordagem simplificada, usada apenas para registrar as análises da experiência do usuário ao interagir com o serviço através dos pontos de contato; não retratando, assim, detalhes dos processos por trás dos serviços. Para isso, existem outras ferramentas do próprio Design de Serviços, como o *blueprint*, que podem ser usadas para mapear as conexões e passagens do ambiente externo para o interno e vice-versa. O *blueprint* será apresentado adiante.

3.5.2 *Personas* e mapa de empatia

Como abordado anteriormente, os serviços são operações complexas - pode haver uma quantidade grande de usuários e cada uma das relações organização-serviço-usuário é uma experiência diferente. Assim, para que o estudo da experiência do usuário de serviços seja melhor dirigido, o Design de Serviços dispõe de duas ferramentas importantes para essa estratégia, que são: *persona* e mapa de empatia.

Persona é um personagem fictício, criado para representar um ou um grupo de usuários com qualidades semelhantes. Sob o ponto de vista da centralidade do usuário, essa ferramenta é bastante útil para a elaboração e análise da jornada pois permite “simular” como seria o uso

do serviço e a experiência do usuário a partir de uma representação, porém fiel, da realidade. As *personas* devem oferecer informações relevantes para o serviço em análise, evitando dados que, apesar de serem atributos de usuários abstratos, não agregam conhecimento à análise.

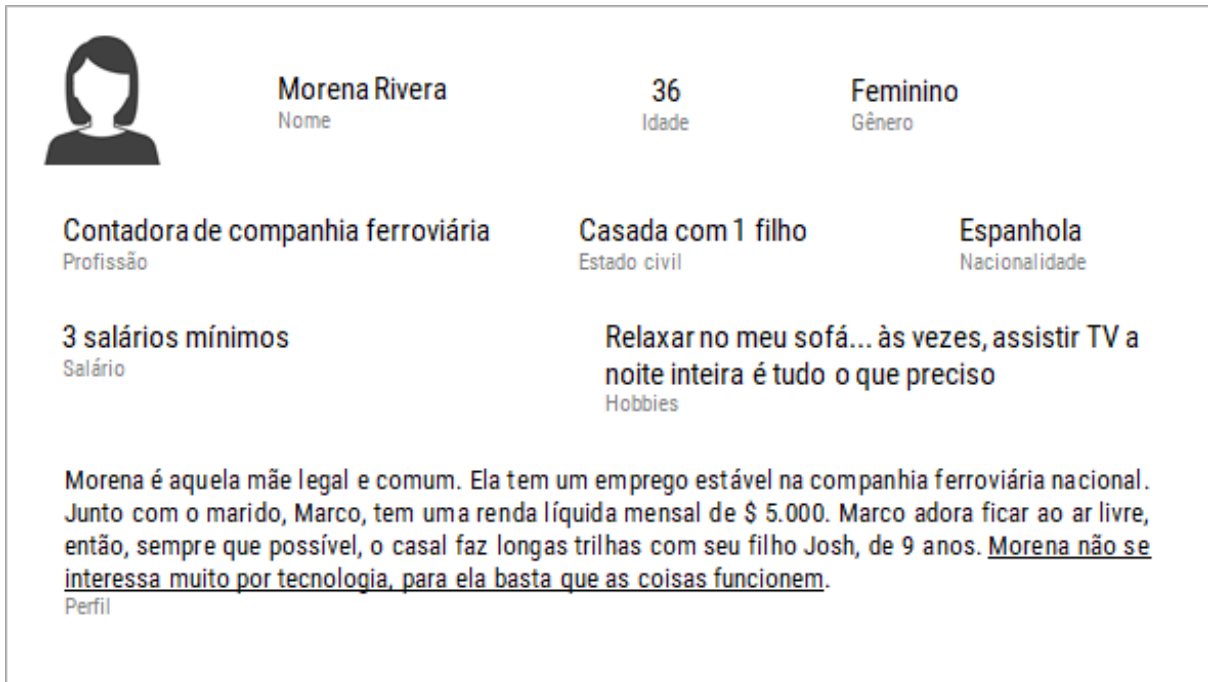
A definição de *personas* pode ser com base no conhecimento empírico e no *know-how* dos envolvidos na provisão dos serviços, ou pode-se fazer uso de pesquisas etnográficas, levantamento de contextos, culturas e estudos quantitativos orientados a dados (*data-driven*) para definir os arquétipos que simbolizarão os usuários reais.

O processo de criação das *personas* auxilia no engajamento da equipe do projeto de Design de Serviços, “possibilitando um mergulho profundo na rotina daquela *persona*, ampliando a empatia” (MELO; ABELHEIRA, 2015, p. 69).

As seguintes informações são sugeridas por Stickdorn *et al.* (2020, p. 41-42) para a definição de *personas*:

- a) **Retrato** - Foto representativa do perfil da *persona* ou imagem neutra;
- b) **Nome** - Um nome pode indicar características do ambiente social ou o contexto onde o personagem está inserido;
- c) **Demografia** - Idade, gênero ou localização devem representar o grupo de usuários retratados pela *persona*, porém devem ser usados com cautela para não estereotipá-la;
- d) **Citação** - Pode resumir em uma frase a atitude de uma *persona*;
- e) **Imagens de inspiração** - Fotografias ou esboços auxiliam a entender o contexto e preferências da *persona*;
- f) **Descrição** - Informa os atributos da *persona* como atitudes, personalidade, interesses, habilidades, necessidades, expectativas, frustrações etc.;
- g) **Estatística** - Podem revelar informações importantes que dão credibilidade à *persona* quanto à sua aproximação com o segmento de usuários que ela representa.

Figura 9 - Modelo de *persona*

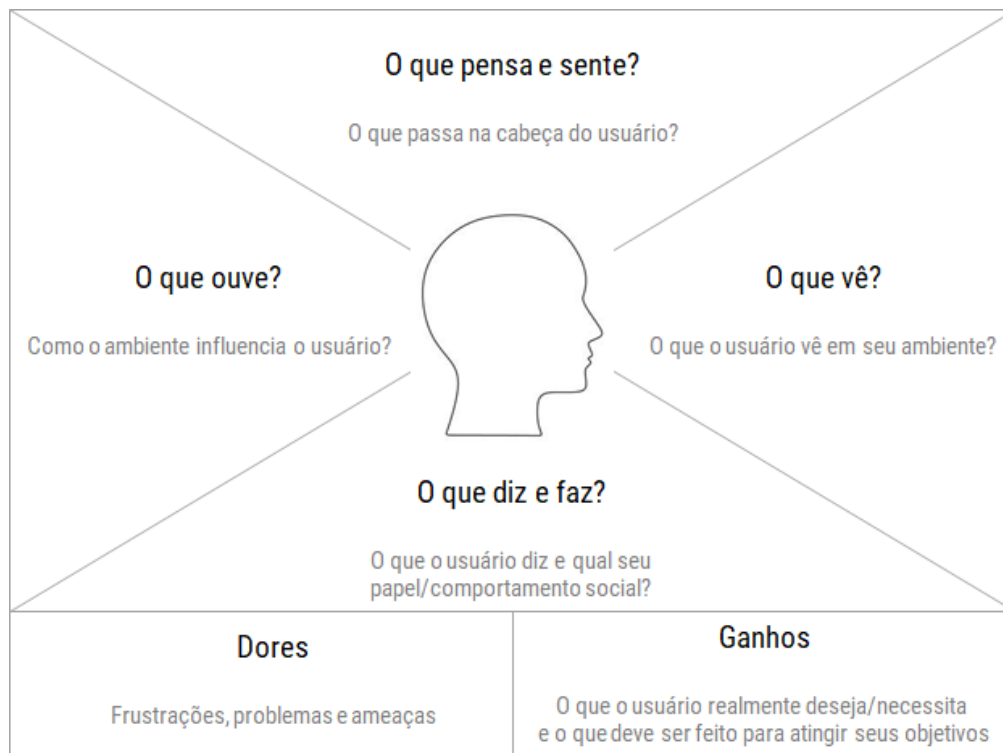


Fonte: Adaptado de STICKDORN *et al.* (2020, p. 41-42)

O mapa de empatia é outra ferramenta do Design de Serviços que pode ser usado para complementar ou auxiliar na definição de *personas* ao trazer informações sobre atitudes, crenças e comportamentos. Ele representa o usuário/*persona* no centro do diagrama e é dividido em quatro perspectivas de análise (FERREIRA *et al.*, 2015; NNG, 2018b):

1. O que **pensa e sente** - O que passa na cabeça do usuário;
2. O que **vê** - O que o usuário vê em seu ambiente;
3. O que **diz e faz** - O que o usuário diz e qual seu papel/comportamento social;
4. O que **ouve** - Como o ambiente influencia o usuário.
5. Quais as **dores** - Frustrações, problemas e ameaças que o usuário está submetido;
6. Quais os **ganhos esperados** - O que o usuário realmente deseja/necessita e o que deve ser feito para atingir seus objetivos.

Figura 10 - Modelo de mapa de empatia



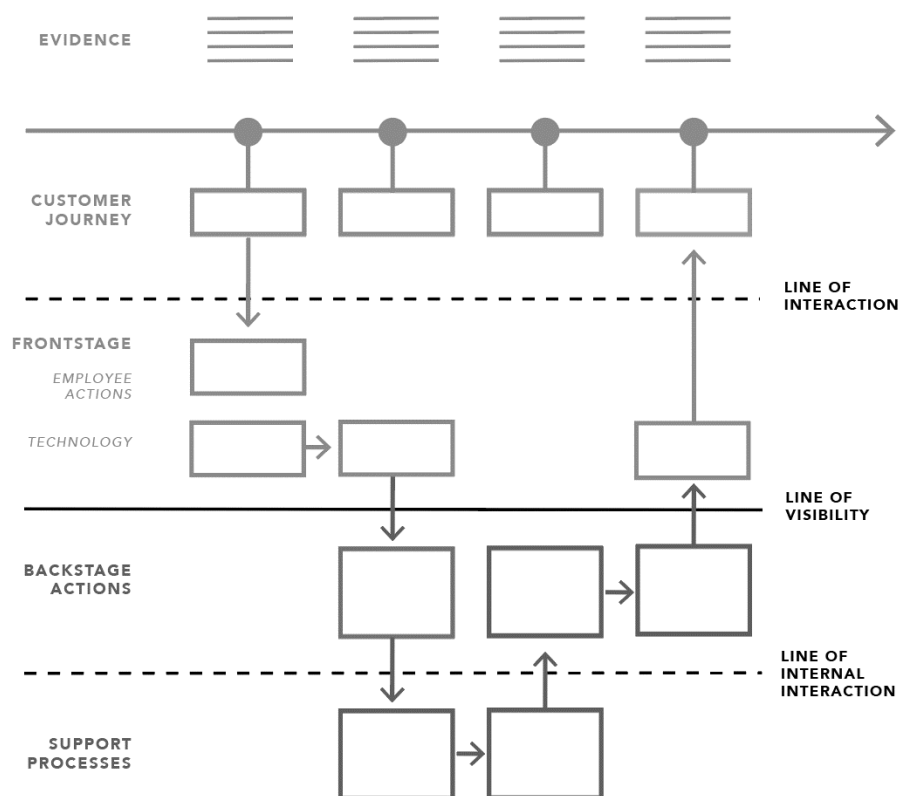
Fonte: Adaptado de FERREIRA *et al.* (2015, p. 2).

As representações do mapa de empatia podem ser inseridas na descrição da *persona*, formando um só artefato. Essa mesclagem, inclusive, foi adotada no estudo de caso deste estudo.

3.5.3 *Blueprint* de serviços

Destaca-se também como ferramenta importante para o Design de Serviços o *blueprint* de serviço (*service blueprint*). Essa ferramenta aprofunda a visão da jornada do usuário nas camadas mais internas da organização; ou seja, ela inclui níveis que indicam as relações entre os elementos superficiais da jornada do usuário (pontos de contato) e os elementos internos (processos de suporte, sistemas de informação, retaguarda, integrações etc.). Dessa forma, a primeira camada do *blueprint* é a jornada do usuário. Usualmente, esses níveis são definidos conforme a Figura 11.

Figura 11 - Modelo de *blueprint* de serviços



Fonte: NNG (2017)

As camadas usualmente representadas no *blueprint* de serviços são (STICKDORN *et al.*, 2020, p. 54-56):

- Evidências físicas** - Artefatos derivados dos serviços, que são relevantes para o entendimento das interações dos usuários. Ex: Emails (notificações intermediárias do serviço), dinheiro em espécie (serviço de saque em bancos), produtos (serviço de transporte), etc.;
- Jornada do usuário (ações do usuário)** - Representam os pontos de contato e demais impressões da jornada do usuário, como já descrito anteriormente;
- Linha de interação** - Divide as ações do cliente e as interações da linha de frente;
- Frontstage (linha de frente¹⁴)** - Ações dos funcionários ou funcionalidades de sistemas de informação que são visíveis para o usuário, ou com os quais ele interage;
- Linha de visibilidade** - Divide as ações da linha de frente (*frontstage*) com os componentes de retaguarda (*backstage*);

¹⁴ “A expressão ‘linha de frente’ se refere às pessoas e processos com os quais o cliente/usuário tem contato direto, enquanto ‘bastidores’ representa as pessoas e processos que são invisíveis para ele” (STICKDORN *et al.* 2020, p. 54)

- f) **Backstage (bastidores)** - Atividades e componentes que dão suporte para os serviços, os pontos de contato e a linha de frente. Os usuários não têm acesso ou interação com os elementos desse nível;
- g) **Linha de interações internas** - Marca a fronteira para o restante da organização;
- h) **Processos de suporte** - Políticas internas que executam as atividades das camadas mais inferiores do *blueprint* de serviço e que podem realizar integrações com outras organizações.

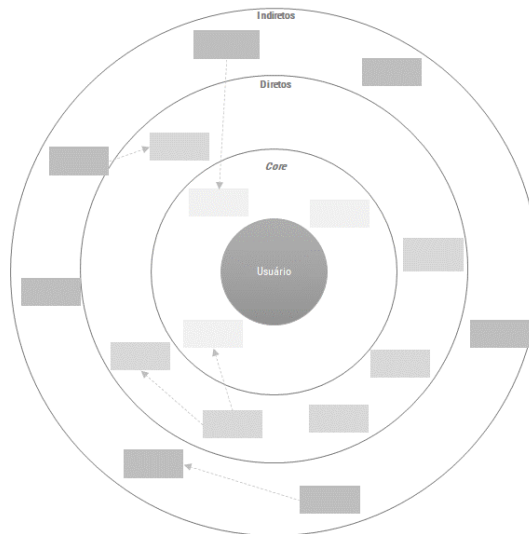
3.5.4 Mapa de ecossistema

O mapa de ecossistema é uma representação resumida dos elementos e *stakeholders* relevantes para a disponibilização do serviço. Eles são dispostos em círculos concêntricos, sendo que, no centro (*core*), situa-se o usuário e, nos demais círculos, os elementos diretos e os indiretos.

Um mapa de ecossistema permite visualizar todo o sistema de atores envolvidos - humanos, máquinas, interfaces, dispositivos, plataformas e sistemas. Como os sistemas podem se tornar bastante complexos, mapas de ecossistema costumam exigir diferentes níveis de *zoom*, que podem ir desde uma visão geral do sistema, sem qualquer detalhamento, até visões detalhadas dos subsistemas (STICKDORN *et al.*, 2020, p. 62).

Os mapas de ecossistema podem apresentar os componentes relevantes que interferem na disponibilização do serviço ou na experiência do usuário e também as relações e fluxos de informações entre eles, como apresentado na Figura 12.

Figura 12 - Modelo de mapa de ecossistema



Fonte: Adaptado de STICKDORN *et al.* (2020, p. 61).

As ferramentas jornada do usuário, *persona*, mapa de empatia e mapa de ecossistema serão usadas no estudo de caso deste trabalho. O *blueprint* de serviços, apesar de não fazer parte do escopo deste estudo, foi apresentado em destaque devido sua relevância para o Design de Serviços.

O Design de Serviço dispõe de diversas ferramentas também importantes e podem auxiliar no mapeamento, análise e desenvolvimento de serviços. Não é escopo desse trabalho abordar as diversas ferramentas que podem ser usadas, mas há muitas referências disponíveis sobre esses instrumentos, como o “Kit de Ferramentas Design Thinking Aplicado ao Setor Público (ENAP, 2017) e o “Design para o Serviço Público” (IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA, 2016).

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Conforme Deslandes (2002, p. 16), metodologia pode ser entendida como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. A metodologia, dessa forma, abrange o embasamento teórico do pesquisar, as técnicas que possibilitam a representação da realidade e o potencial criativo dos investigadores. A metodologia apresentada a seguir busca posicionar o estudo na taxonomia teórica do método científico, as técnicas de abordagens e de coleta de dados, a organização e interpretação das informações, os percursos trilhados para responder à questão de pesquisa e atingir os objetivos definidos, além de expor as principais dificuldades e intercorrências defrontadas.

4.1 Caracterização da pesquisa

O estudo tem natureza aplicada e, sob a ótica da abordagem, é classificada como qualitativa, a qual busca entender o significado que os indivíduos ou grupos de indivíduos atribuem a um problema social ou humano. Na pesquisa qualitativa, os dados coletados não são apenas insumos para quantificações e agregações, tendo, também, o viés da análise e interpretação do pesquisador (CRESWELL, 2010). Ao contrário da pesquisa quantitativa,

a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995, p. 58).

O trabalho também se posiciona como descritivos, que busca “conhecer a comunidade, seus traços característicos, suas gentes, seus problemas” (TRIVIÑOS, 1987, p. 110). Para isso, o pesquisador deve se munir de várias informações sobre o que se deseja pesquisar sobre os perfis, os interesses e as limitações dos atores envolvidos na pesquisa. Conforme Silva (2005), a pesquisa descritiva “visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o “porquê” das coisas (SILVA, 2005, p. 21).

A pesquisa também é caracterizada como um estudo de caso aplicado no serviço de intermediação de mão de obra (IMO) no SINE do BH Resolve da Prefeitura de Belo Horizonte. O estudo de caso é definido como “uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora

profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos” (CRESWELL, 2010, p. 38) e, de acordo com Yin (2014), ele é uma forma de fazer pesquisa empírica, a qual “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2014, p. 2). Já nos dizeres de Godoy (1995):

O estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões “como” e “por quê” certos elementos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real (GODOY, 1995, p. 26).

Entende-se que esse seja o caso da intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve, uma vez que se buscou entender o funcionamento do serviço, incluindo seus usuários, as etapas, limitações e oportunidades. Além disso, procurou-se conhecer fatores indiretos para que se pudesse revelar elementos causais da centralidade do usuário, ou da falta dela.

4.2 Roteiro dos procedimentos de pesquisa

Os procedimentos de pesquisa escolhidos visaram o atendimento dos objetivos específicos, e esses, por sua vez, foram definidos para se alcançar o objetivo geral.

Importante realçar que, para o atingimento do objetivo geral, selecionou-se quatro ferramentas do Design de Serviços:

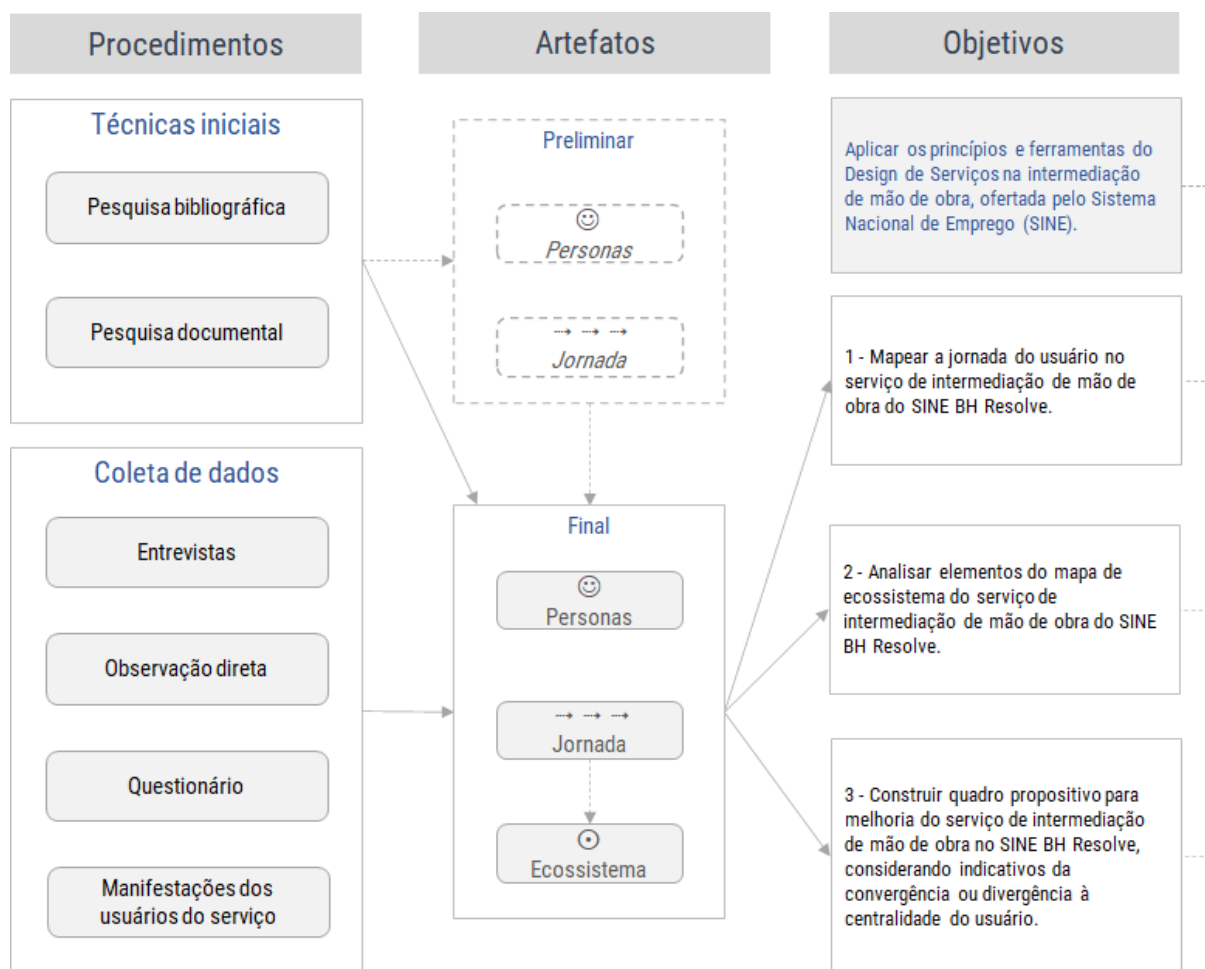
- a) Mapa de empatia;
- b) *Persona*;
- c) Jornada do usuário;
- d) Mapa de ecossistema.

As duas primeiras ferramentas (mapa de empatia e *persona*) foram usadas para compor a jornada do usuário, sendo consideradas, no caso em questão, ferramentas de suporte da jornada; ou seja, a análise da jornada do usuário foi realizada considerando as *personas*: trabalhador médio, trabalhador vulnerável e trabalhador jovem. Elas foram construídas conforme levantamentos documentais e bibliográficos, mas contou também com informações estimadas e subjetivas, preconizadas pelos mapas de empatia, como: o que ela pensa e sente, o que escuta, o que vê, o que fala e faz, quais suas dores e quais seus desejos, por exemplo. As informações do mapa de empatia foram coletadas nas entrevistas, conforme a experiência relatada pelos gestores e atendentes da intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve, já

que não estão registradas em sistemas de informação - dessa forma, elas não deixam de carregar consigo presunções e, portanto, riscos de distorções na construção desses perfis. Os dados de empatia foram incorporados dentro das construções das *personas*; assim, ao se tratar das *personas*, subentende-se que os dados de empatia estejam contemplados também.

De forma panorâmica, a Figura 13 apresenta a estratégia do trabalho, retratando as conexões entre os procedimentos e os artefatos intermediários para que se pudesse alcançar os objetivos de pesquisa.

Figura 13 - Roteiro da pesquisa



Fonte: O autor.

As pesquisas bibliográfica e documental fazem parte do primeiro passo de qualquer pesquisa científica e tem a finalidade de levantar informações preliminares e de embasamento sobre o campo de interesse do pesquisador. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 225), “pesquisa alguma parte hoje da estaca zero, [...] em algum dado local, alguém ou grupo, em algum lugar, já deve ter feito pesquisas iguais ou semelhantes”. As autoras também alertam que a busca por trabalhos anteriores é fundamental para reduzir o risco de duplicações de esforços,

“a não ‘descoberta’ de ideias já expressas, a não-inclusão de ‘lugares-comuns’ no trabalho” (ibidem).

A pesquisa documental considera as fontes primárias de informações, ou seja, dados que ainda não foram tratados, interpretados ou compilados, tais como documentos, bases normativas, manuais, dados estatísticos (censo) etc. Fonseca (2002) ressalta que a pesquisa documental é similar à pesquisa bibliográfica, não sendo, por vezes, fácil distingui-las; além de que ela abrange fontes mais diversificadas e dispersas. Godoy (1995b) complementa com o alerta de que na pesquisa documental, três questões devem ser levadas em conta para a viabilidade do estudo: a escolha dos documentos, o acesso a eles e a sua análise. No caso corrente, considerou-se bases normativas relacionadas a políticas de emprego e renda, incluindo o funcionamento do Sistema Nacional de Emprego (SINE), manuais de atendimento e seminários disponibilizados pelo Ministério da Economia na internet.

Já os levantamentos bibliográficos utilizam de dados secundários abordados e tratados em outros estudos pretéritos, colocando o pesquisador a par do que já foi retratado em livros, artigos científicos, teses, dissertações, revistas, internet etc. Marconi e Lakatos (2003) aborda que a pesquisa bibliográfica evita duplicidade ou redundâncias de publicações e “representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 158). Cervo e Bervian (1983) complementa a abordagem citando que:

A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Em ambos os casos, busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema (CERVO; BERVIAN, 1983, n.p.)

Frisa-se que, para a organização e catalogação dos materiais coletados nas pesquisas documental e bibliográfica, foi utilizada a ferramenta Mendeley¹⁵, que auxilia na indexação e no acesso remoto via internet aos materiais colhidos.

Os procedimentos iniciais (pesquisas bibliográfica e documental) permitiram o levantamento de dados para mapear a jornada preliminar do trabalhador, incluindo os três perfis de usuários (*personas*) definidos para análise (trabalhador médio, vulnerável e jovem). As principais fontes para essa versão inicial da jornada foram os fluxos de atendimento presentes nas cartilhas e manuais disponibilizados pela Secretaria do Trabalho, subordinada ao Ministério

¹⁵ A ferramenta Mendeley é gratuita e disponibilizada pela Elsevier no endereço eletrônico www.mendeley.com. Há versões que podem ser instaladas tanto no computador quanto em dispositivos móveis, como celulares e tablets.

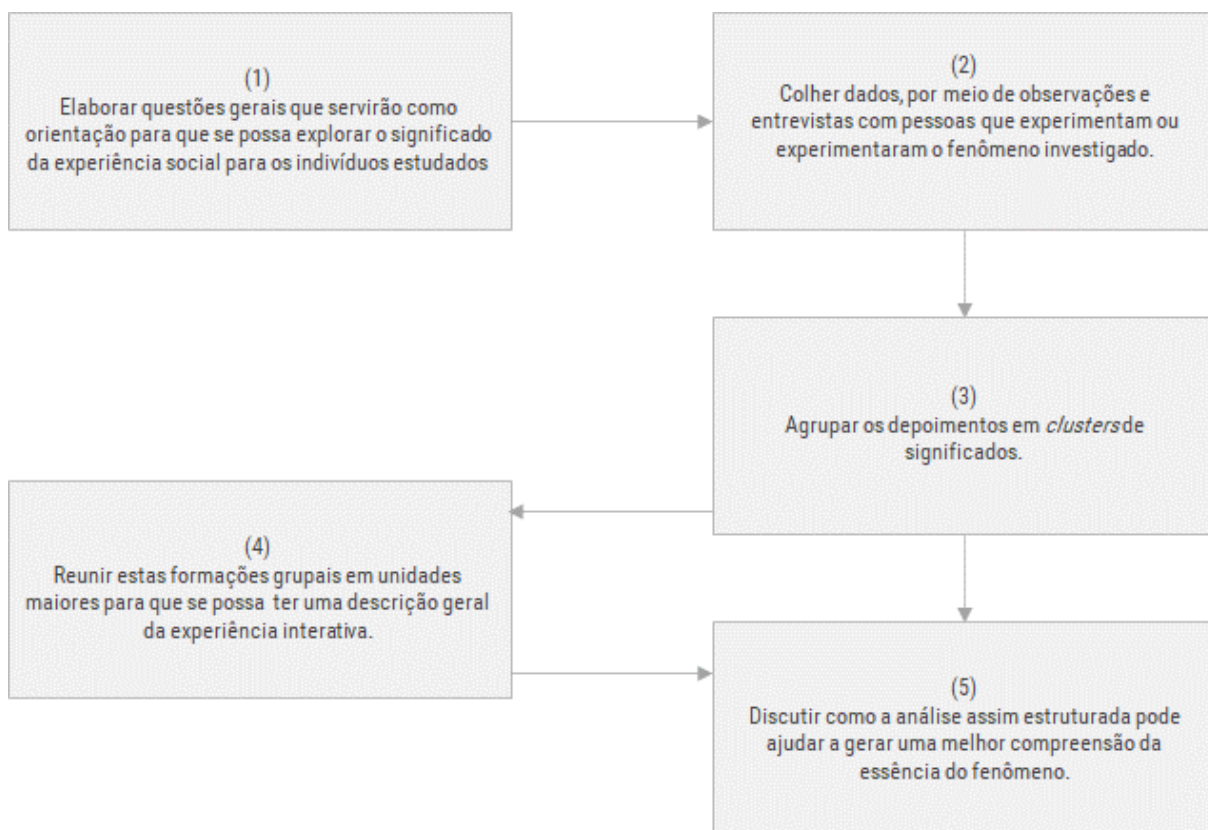
da Economia, além de artigos científicos relacionados ao funcionamento da Rede SINE. Assim, pode-se dizer que as pesquisas documental e bibliográfica também foram fontes para coleta de dados já que elas proveram informações úteis para o esboço da jornada do trabalhador.

Optou-se por traçar uma versão preliminar da jornada para melhor conexão e assimilação das informações, além de ser uma referência para as futuras entrevistas com os funcionários do SINE BH Resolve. Essa decisão também se propôs em seguir uma abordagem iterativa e evolutiva dos artefatos, indo ao encontro dos preceitos do Design de Serviços.

4.3 Coleta de dados

Carvalho e Vergara (2002) apresenta uma sequência de raciocínios para pesquisas qualitativas que, apesar de ter sido publicada em um estudo sobre pesquisas fenomenológicas, mantém, na visão do pesquisador, alinhamento com o roteiro desta pesquisa. Como apresentado na Figura 14, os autores propõem cinco passos para a coleta e tratamento dos dados da pesquisa.

Figura 14 - Passos para coleta e tratamento dos dados



Fonte: CARVALHO e VERGARA (2002, p. 84).

As questões gerais da pesquisa (passo 1) foram em torno dos perfis de usuários e das etapas do serviço de intermediação de mão de obra no SINE BH Resolve.

Quanto aos perfis, verificou-se que o então Ministério do Trabalho, em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lançaram manuais e cartilhas sobre o funcionamento das agências do SINE nas instituições parceiras da rede. Neles, haviam destaques para dois grupos de usuário: trabalhadores em condições vulneráveis (BRASIL, 2017) e trabalhadores jovens (BRASIL, 2017b). Esses dois grupos eram fortes candidatos a serem retratados na pesquisa e suas relevâncias em nível local foram confirmadas nas entrevistas com os funcionários do SINE BH Resolve. O terceiro grupo de usuários foi definido junto aos entrevistados do SINE BH Resolve como sendo aquele que foram mais expressivos no processo de atendimento, no entendimento desses funcionários. Esse perfil, denominado “trabalhador médio”, foi composto pelas características de maior realce nas observações dos atendentes e gestores do SINE BH Resolve. Com isso, os três perfis foram representados na ferramenta de Design de Serviços denominada *persona*. Como já mencionado anteriormente, *persona* é uma imagem de grupos de usuários e são úteis para caracterizar perfis que se deseja analisar. Assim, foram definidas as *personas*: trabalhador vulnerável, trabalhador jovem e trabalhador médio.

Em relação à jornada do usuário, com os mesmos manuais do Ministério do Trabalho e BID, além de artigos científicos, foi possível construir o fluxo de atendimento presencial da intermediação de mão de obra do SINE e, assim, foi elaborado o mapeamento da jornada em sua versão preliminar.

De posse desses dois artefatos (*personas* e jornada preliminar do usuário), foram realizadas entrevistas com funcionários do SINE BH Resolve, incluindo gestores e atendentes, por meio de videoconferências pela internet e também de forma presencial no próprio edifício do BH Resolve. Além disso, a visita *in loco* ao prédio permitiu realizar observação direta da organização do atendimento aos trabalhadores, mesmo que na data da entrevista o serviço para atendimento ao público estava suspenso em decorrência do isolamento social decorrente da COVID-19.

As rodadas de entrevistas (passo 2) possibilitaram aprimorar a jornada preliminar do usuário, a caracterização das *personas* e também identificar pontos favoráveis e desfavoráveis do serviço de intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve para cada um desses perfis (vide Anexo 1).

Vale dizer que, apesar do Design de Serviços envolver uma abordagem predominantemente qualitativa, é desejável que a criação de *personas* e demais artefatos sejam baseadas em dados (*data-driven*); ou seja, fundamentada em evidências fáticas, para que elas

possam refletir as características do mundo real e não as suposições de como seriam os principais usuários do serviço (MCGINN; KOTAMRAJU, 2008). Assim, mediante consultas na Base de Gestão do SINE PBH, a *persona* “trabalhador jovem” reflete as características de maior incidência nos resultados das consultas no banco de dados, conforme o Quadro 6. Os dados se referem ao período entre 2005 e 2020, de acordo com os entrevistados.

Quadro 6 - Características prevaletentes nos usuários do SINE-PBH

Característica	Sexo	Faixa etária	Raça e cor	Escolaridade	Renda familiar
Informação	Feminino	18 a 24 anos	Parda	Ensino médio completo	Entre 1 e 1,5 salário mínimo
Índice	56,5%	30,5%	33,4%	27,7%	16,1%

Fonte: Sistema Base de Gestão.

Dessa forma, chegou-se à versão final (com quantidade satisfatória de informações) das *personas* e da jornada do trabalhador.

A pesquisa também considerou elementos indiretos, que não estejam relacionados à jornada do usuário em si, mas que influem na forma da prestação do serviço. Essas informações foram representadas em outra ferramenta do Design de Serviço denominada mapa de ecossistema e contou com dados oriundos das *personas*, da jornada do usuário, de questionários direcionados aos representantes do Conselho Municipal do Emprego, Trabalho e Renda de Belo Horizonte (CMTER) e à Ouvidoria da Prefeitura de Belo Horizonte. O objetivo foi registrar no mapa de ecossistema do serviço esses componentes de forma que a visualização da órbita do serviço de intermediação de mão de obra facilitasse a interpretação de suas influências no serviço da IMO.

O CMTER é uma organização tripartite com representações dos trabalhadores, empregadores e do Poder Público. Dos 37 e-mails enviados, retornaram 4, sendo 2 pertencente ao Poder Público, 1 representante dos trabalhadores e 1 representante dos empregadores. Apesar do baixo retorno, foi possível contar com a participação das três representatividades citadas. Os temas incluíram: centralidade do cidadão, perfil dos trabalhadores, perfil dos empregadores, atendimento presencial ao trabalhador e atendimento digital do trabalhador (vide Anexo 2). As informações coletadas foram usadas, principalmente, na composição do mapa de ecossistema, com temas relacionados às políticas públicas de emprego e renda na esfera municipal.

A consulta à Ouvidoria da Prefeitura de Belo Horizonte teve o objetivo de coletar possíveis manifestações, como reclamações, elogios, sugestões, ou alguma outra informação referente à centralidade do usuário ou questão relacionada ao mapa de ecossistema do serviço

(vide Anexo 3). O questionamento foi enviado via Lei de Acesso à Informação (LAI) e, conforme a resposta obtida, nos três últimos exercícios (2018, 2019 e 2020), contabilizaram-se 40, 13 e 5 manifestações, respectivamente, indicando pouca adesão dos cidadãos usuários do SINE ao canal da Ouvidoria. Os registros informados não continham o teor das manifestações dos usuários da Ouvidoria. Pela quantidade de dados retornados, não foi possível definir um padrão de dados que pudessem trazer informações relevantes para a composição da jornada do usuário ou do mapa de ecossistema.

Há de se notar que, apesar de terem sido usadas *personas* ao invés de entrevistas diretas com os trabalhadores, considerou-se diversas fontes de dados para a construção desses perfis, o entendimento do contexto, das etapas da jornada e de todos os demais elementos considerados relevantes e viáveis para a coleta. As fontes incluíram pesquisas bibliográfica e documental, entrevistas, questionários abertos e observação direta. Seguindo a linha de Creswell (2010, p. 208), “os pesquisadores qualitativos geralmente coletam múltiplas formas de dados, tais como entrevistas, observações e documentos, em vez de confiarem em uma única fonte de dados”. O autor segue citando que os dados, então, são compilados para se extrair sentido deles e os organizarem e estruturarem em temas ou classificações.

A cada coleta e reanálise, foi-se agrupando os dados, reunindo-os em subgrupos temáticos e criando níveis de significados, novas conexões e cognições a respeito de cada elemento (passos 3, 4 e 5).

De forma consolidada, o Quadro 7 apresenta as fontes e os dados utilizados na construção de cada artefato.

Quadro 7 - Participação das fontes de dados na elaboração dos artefatos

(continua)

Fontes de dados	Artefatos			
	<i>Personas</i>	Jornada preliminar	Jornada final	Mapa de ecossistema
Pesquisa bibliográfica	-	-	-	Estudos, dissertações, artigos científicos.
Pesquisa documental	Manuais e cartilhas do Min. do Trabalho e BID (BRASIL, 2016, 2017, 2017b)	Manuais de gestão e atendimento do SINE (BRASIL, 2014, 2016)	-	Legislações específicas. Planos de Ações e Serviços (PAS) do SINE-PBH referente ao exercício de 2020. Relatórios dos perfis de usuários entre 2005 e 2020.

Fonte: O autor.

Quadro 7 - Participação das fontes de dados na elaboração dos artefatos

(conclusão)

Fontes de dados	Artefatos			
	<i>Personas</i>	Jornada preliminar	Jornada final	Mapa de ecossistema
Duas entrevistas com gestores: uma sobre o contexto da IMO na PBH e BH Resolve; outra para a jornada do trabalhador	Persona “trabalhador médio”		Duas entrevistas com gestores: uma sobre o contexto da IMO na PBH e BH Resolve; outra para a jornada do trabalhador	Persona “trabalhador médio”
Uma entrevista com atendentes para o fluxo e condições do atendimento		-	Principais ocorrências no atendimento (problemas, gargalos, filas etc.) Personalização no atendimento, conforme o perfil e necessidades dos usuários	Capacitação para o atendimento
Observação direta	-	-	Ambiente de atendimento e <i>layout</i> . Infraestrutura e disponibilidades como ventilação, poluição sonora, banheiros, bebedouros etc.	-
Quatro questionários ao CMTER respondidos	-	-	-	Conhecimento dos conselheiros sobre o contexto do SINE-PBH Propostas para políticas locais de trabalho, emprego e renda Propostas para melhoria do serviço tendo o trabalhador como foco.
Manifestações dos usuários do serviço pela Ouvidoria do Município	-	-	-	Reclamações, sugestões e elogios ao serviço de intermediação de mão de obra pelo canal da Ouvidoria do Município no período de 2018, 2019 e 2020

Fonte: O autor.

4.4 Análise e interpretação de dados

De acordo com Triviños (1987), a pesquisa qualitativa não define um momento limítrofe entre a coleta de dados, análise e interpretação das informações, o que aumenta a flexibilidade e maior trânsito do pesquisador entre essas atividades; ou seja, ao coletar dados, o pesquisador também os está analisando e interpretando, que, de forma recursiva, gera novos insumos à pesquisa. Teixeira (2003, p. 192) vai nessa linha ao colocar que “em estudo qualitativo o jeito certo para analisar dados é fazê-lo simultaneamente com a coleta de dados” e que essa comunhão entre análise e coleta deve ocorrer “dentro e fora de campo” em uma constante reflexão do pesquisador sobre as interconexões e correlações das informações.

Quanto à análise e interpretação dos dados, Marconi e Lakatos (2003, p. 167) complementa que elas são duas áreas distintas, mas ao mesmo tempo interligadas uma com a outra - na análise, busca-se relações entre os fenômenos estudados e outros fatores, como causa e efeito, correlações, estatísticas ou análise de conteúdo; a interpretação, por sua vez, contemplaria exercícios intelectuais do pesquisador na busca de dar significados mais amplos às respostas, associando-as com outras áreas de conhecimento e realizando ilações mais abrangentes dos dados discutidos.

A análise de dados é o processo que busca a organização dos dados coletados e dar significado além daquilo que é explícito, considerando, para isso, aquilo que o pesquisador viu, leu, escutou e conhece. De acordo com Teixeira (2003),

a análise dos dados é um processo complexo que envolve retrocessos entre dados pouco concretos e conceitos abstratos, entre raciocínio indutivo e dedutivo, entre descrição e interpretação. Estes significados ou entendimentos constituem a constatação de um estudo (TEIXEIRA, 2003, p. 192).

Os dados coletados foram organizados e tratados de forma que pudessem prover a melhor utilidade para a análise e interpretação. Assim, as entrevistas passaram por processo de transcrição, para melhor manejo das informações, bem como a tabulação de resultados dos relatórios dos sistemas de informação e respostas dos questionários. De forma iterativa, os dados foram agrupados e classificados nos seguintes temas:

- a) **Jornada do usuário** - Informações para o mapeamento e análise da jornada do trabalhador. Foi decomposta nos seguintes subtemas:
 - Pré-serviço;

- Recepção;
 - Cadastro;
 - Vagas;
 - Preparação para seleção;
 - Processo seletivo;
 - Pós-serviço.
- b) **Gestão do serviço** - Dados relativos à organização e infraestrutura para atendimento do serviço;
- c) **Políticas locais** - Estrutura organizacional e políticas de trabalho e emprego no nível municipal;
- d) **Políticas nacionais** - Estrutura organizacional e políticas de trabalho e emprego no nível nacional.

O mapeamento da jornada do usuário na intermediação e mão de obra do SINE BH Resolve envolve, de maneira intrínseca, a organização e interpretação dos dados, uma vez que eles devem ser posicionados nos respectivos pontos de contato ou então atrelados às seções relacionadas aos problemas e oportunidades de cada etapa mapeada.

Frisa-se, também, que a análise e interpretação de dados não pretende esgotar todos os pontos passíveis de observação quanto à centralidade do cidadão; nem pacificar entendimento de que os achados são conclusivos. Este estudo, visa, em última instância introduzir novas abordagens quanto ao planejamento, disponibilização e melhoria dos serviços públicos de forma que eles se voltem para os seus legítimos interessados, que são os cidadãos.

4.4.1 Indicadores de centralidade do serviço

Para avaliar o quão os serviços favoreciam ou desfavoreciam cada *persona* considerada neste estudo, criaram-se indicadores para a centralidade ao usuário. Eles foram calculados pela razão entre a quantidade os achados de pesquisa que apontaram questões facilitadoras, dificultadoras ou neutras para cada *persona* e o total de critérios de análise.

O indicador considera os seguintes segmentos de análise: 1) pré-serviço; 2) jornada do usuário; 3) pós-serviço. Para cada uma desses segmentos, foram definidos critérios a serem aplicados na análise da experiência do usuário. A análise é realizada para cada *persona* distintamente, uma vez que elas podem apresentar condições diferentes ao fazer uso do serviço.

A cada critério, deve ser avaliada a sua aderência as condições das *personas*, podendo ser favorável, desfavorável ou neutro. Ao final, tem-se a relação da quantidade de pontos positivos, dos pontos negativos e dos neutros, gerando os graus de centralidade, neutralidade ou “descentralidade” do serviço em relação às *personas*.

Assim:

- a) O **Indicador de Centralidade (IC)** de cada *persona* será a razão entre os seus pontos favoráveis pela quantidade de critérios;
- b) O **Indicador de Neutralidade (IN)** de cada *persona* será a razão entre os seus pontos neutros pela quantidade de critérios;
- c) O **Indicador de Descentralidade (ID)** de cada *persona* será a razão entre os seus pontos desfavoráveis pela quantidade de critérios.

4.5 Delimitações do estudo

A intermediação de mão de obra (IMO) do SINE conta, necessariamente, com três atores: 1) o empregador, que disponibiliza as vagas de emprego; 2) o trabalhador, que busca por vagas compatíveis e se submete ao recrutamento e 3) o próprio SINE, que realiza o cruzamento de dados, ou paridade (*matching*), entre as exigências das vagas e os perfis dos trabalhadores.

Diante desse arranjo, ressalta-se que o recorte desta pesquisa considerou a IMO sob o olhar apenas do trabalhador. Assim, a captação de vagas e as interações entre o empregador e o SINE não são contempladas neste estudo. Essas atividades serão premissas (antecedentes) para que a jornada do trabalhador seja viabilizada.

O SINE da Prefeitura de Belo Horizonte (SINE-PBH) tem mais dois postos além do BH Resolve; eles, apesar de terem funcionamento semelhantes conforme os entrevistados, não compõem o escopo deste estudo.

4.6 Intercorrências e limitações

No momento atual, vive-se contenção de aglomerações e isolamento social devido à pandemia do novo coronavírus (COVID-19). Com isso, a programação inicial para o desenvolvimento da pesquisa foi prejudicada devido a limitações no acesso a materiais físicos e também houve a inviabilidade de prosseguimento com o primeiro objeto de pesquisa

selecionado. Mesmo com a mudança de objeto, o transtorno decorrente da pandemia trouxe prejuízos para a aplicação dos procedimentos de pesquisa de forma inicialmente desejada.

A primeira versão do projeto de pesquisa tentou aplicar a análise da centralidade do usuário de serviços públicos pela jornada do paciente em cirurgias eletivas para correção de catarata na rede municipal do SUS em Belo Horizonte. No entanto, em decorrência dos longos trâmites para avaliação do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) e do Conselho de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos (CEP-SMSA/BH), foi solicitada sua retirada da Plataforma Brasil¹⁶, devido à inviabilidade temporal para execução do roteiro planejado para o estudo. A submissão para análise do CEP/CONEP é uma exigência em pesquisas em saúde que envolvam seres humanos, mesmo que o estudo não utilize materiais sensíveis à bioética, como o caso em questão¹⁷. Estima-se que, mesmo com o prosseguimento da submissão e eventual aprovação pelo Conselho de Ética, haveria riscos elevados sobre a disponibilidade dos agentes públicos de saúde para as entrevistas e disponibilizações de dados. Também, muitas das cirurgias eletivas foram suspensas pelas instâncias do SUS, reservando mais leitos para casos de COVID-19. Com isso, foi realizada outra busca por serviços públicos que pudessem retratar a jornada do cidadão-usuário. A intermediação de mão de obra do SINE e o contexto nela envolvido soou como grande promissora do objeto de pesquisa, e assim foi feito.

Porém, a intermediação de mão de obra, bem como os demais serviços públicos considerados como não essenciais, teve suspensão ou redução da sua capacidade de atendimento presencial, em decorrência das ameaças de contágio pelo coronavírus. Mesmo assim, havia maior propensão para acesso aos gestores e funcionários, mesmo que alguns estavam em regime de trabalho remoto (teletrabalho, ou *home-office*), também pelo risco de contágio. Felizmente as gestoras contatadas se mostraram solícitas e interessadas com o teor da pesquisa, que traria, a princípio, novas visões para os serviços públicos de emprego no município de Belo Horizonte. Com o novo objeto de estudo, a estratégia de pesquisa foi revisada para que comportasse as restrições de atendimento presencial do SINE BH Resolve. Por óbvio, houve danos ao escopo da pesquisa, principalmente por não poder ter acesso aos usuários da intermediação de mão de obra em situações normais.

Ademais, o atendimento presencial programado para o serviço de intermediação de mão de obra no SINE BH Resolve está suspenso por tempo indeterminado. Os poucos atendimentos

¹⁶ O protocolo pode ser consultado na Plataforma Brasil com o código CAAE: 38257420.9.0000.5140 no endereço <https://plataformabrasil.saude.gov.br/>

¹⁷ Vide Resoluções do Conselho Nacional de Saúde CNS 196/1996 e 510/2016 e Portaria da Secretaria Municipal de Saúde da PBH SMSA/SUS 031/2003.

presenciais se referem àqueles trabalhadores que solicitam o benefício do Seguro Desemprego de maneira presencial e, por força de Lei, eles devem ser encaminhados tacitamente para a intermediação de mão de obra para pesquisa de vaga compatível com suas funções e salários¹⁸.

Por fim, as instalações de ensino, incluindo as suas bibliotecas, tiveram que seguir as medidas restritivas, restringindo seus acervos. Com isso, o levantamento bibliográfico e documental, principalmente, ficou restrita, já que as obras de autores clássicos da Administração Pública não puderam ser acessadas por essa via. Como forma de contorno, foi necessária a aquisição de livros pelo pesquisador e, também, foi empenhado esforço para obtenção de versões digitais de outras obras disponibilizadas publicamente na internet.

¹⁸ A Lei 7.988/1990 no seu art. 8º, inc. I, informa que o “benefício do seguro-desemprego será cancelado: pela recusa por parte do trabalhador desempregado de outro emprego condizente com sua qualificação registrada ou declarada e com sua remuneração anterior”. Este mesmo comando também está presente no art. 19, inc. I da Resolução CODEFAT 467/2005.

5 A INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA NO SINE BH RESOLVE

5.1 Políticas públicas de emprego

O Tratado de Versailles, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, também criou a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919. De acordo com a própria OIT, a instituição é “responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (Convenções e Recomendações). As Convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico” (OIT, [2020]). Entre as duas Guerras Mundiais, a OIT desenvolveu normas internacionais do trabalho e trabalhou para garantir sua aplicação pelos países-membro. Em 1945, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a OIT, em 1946, foi a primeira agência especializada a fazer parte dessa Organização.

O Brasil participa da Organização Internacional do Trabalho desde sua criação de forma ininterrupta, mas, na prática ainda havia poucas iniciativas efetivas para políticas públicas de emprego quando da sua adesão. Em 1930, o país começou sua regulamentação laboral e condições de trabalho, causada por manifestações e conflitos entre as classes de trabalhadores e empresários. A legislação também incluía as organizações sindicais e direitos coletivos.

Em 1943 surgiu a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), buscando reunir as normas esparsas que havia na época sobre o tema. De acordo com Campos (2015):

Essas normas instituíam direitos materiais, que asseguravam proteções ao trabalhador relativas à contratação, utilização, remuneração e demissão. Instituíam também direitos formais, que proporcionavam várias garantias, consubstanciadas em organizações como os sindicatos e os órgãos da inspeção e da justiça laboral. Em linhas gerais, a CLT procurava viabilizar, no âmbito das relações de trabalho, uma sociedade baseada na industrialização da economia, na urbanização da população e na corporativização da política (CAMPOS, 2015, p. 10).

Após o fim da II Guerra Mundial, os países viveram um grande crescimento econômico e avanço das tecnologias aplicadas na indústria e meios produtivos, o que fez com que buscassem estruturar seus sistemas públicos de emprego e proteção da sua mão de obra. No Brasil, esses serviços só foram criados na década de 1960; mesmo que a Constituição de 1946 previsse assistência ao desempregado e outros benefícios aos trabalhadores, apenas com a Lei 4.923/1965 se instituiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o controle estatal sobre as admissões e demissões dos trabalhadores pelo setor privado, tendo como pano de fundo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os empregadores deveriam notificar às Delegacias

Regionais do Trabalho as contratações e dispensas dos seus funcionários e o Fundo de Assistência ao Desemprego (FAD) custeava subsídios aos desempregados sem justa causa. As receitas do FAD eram provenientes de 1% da folha de pagamento das empresas e também de contribuições sindicais (IPEA, 2006).

Em 1966, foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) através da Lei 5.107/1966 e as empresas passaram a realizar depósitos mensais referentes à 8% sobre a remuneração de cada funcionário, ao invés dos 1% ao FAD. A mudança objetivou maior flexibilidade nas demissões de funcionários, já que havia altas indenizações a serem pagas pelas empresas quando demitiam sem justa causa. Com a vigência do FGTS e a extinção do FAD, os funcionários passaram a contar apenas os recursos do FGTS após uma eventual rescisão do contrato de trabalho. Como efeito colateral, a instituição do FGTS estimulou maior rotatividade nas empresas decorrentes do fim das indenizações.

Outros fundos foram criados para maior sustentação aos trabalhadores, principalmente em momentos de desemprego. Em 1970, foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) com o objetivo de criar patrimônio, de forma compulsória, para os trabalhadores e também para aumentar a poupança interna. O PIS era direcionado aos trabalhadores da iniciativa privada e o PASEP aos servidores públicos de todas as esferas de governo. O resgate de recursos desses fundos pelo trabalhador poderia ocorrer em momentos específicos, como casamento, invalidez, aposentadoria ou morte (IPEA, 2006). Também houve o abono salarial, que consistia no depósito (também compulsório) de um salário mínimo ao ano àqueles trabalhadores que ganhavam até cinco salários mínimos mensais.

O Sistema Nacional de Emprego (SINE) só foi criado em 1975 mediante o Decreto 76.403/1975. Isso se deu em decorrência de determinações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Convenção 88, que trata dos serviços públicos de emprego (BRASIL, 2015). De acordo com a Convenção, todos os integrantes da OIT deveriam ter um sistema gratuito de empregos e escritórios para organização e atendimento aos trabalhadores.

- Art. 1 - 1. Cada Membro da Organização Internacional do Trabalho para a qual a presente convenção está em vigor deve manter, e cuidar para que seja mantido, um serviço público e gratuito de emprego.
2. A tarefa essencial do serviço de emprego deve se realizar em cooperação, quando necessário, com outros organismos públicos e privados interessados, a melhor organização possível do mercado de emprego como parte integrante do programa nacional destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, assim como a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos.

Art. 2 - O serviço de emprego deve ser constituído por um sistema nacional de escritórios de emprego colocados sob o controle de uma autoridade nacional. (OIT, 1948).

Os objetivos do SINE eram a intermediação de mão de obra, treinamento e capacitação profissional, além de fornecer informações sobre o mercado de trabalho. O desempenho do Sistema foi tímido, em parte em decorrência da fragilidade da fonte de financiamento, que era o Fundo de Assistência do Desempregado, e também à sua configuração descentralizada, fazendo com que cada estado tivesse diferentes desempenhos e formas de prestar os serviços. Porém, o crescimento econômico da década de 70, o qual resultava em baixos índices de desemprego não pressionavam demasiadamente o Sistema; ou seja, não havia volume de demanda de desempregados que exigisse maior atuação e efetividade dos serviços. A situação se inverteu na década seguinte e as crises econômicas incorreram em redução dos postos formais de trabalho e aumento do mercado informal (IPEA, 2006).

Após passado o período de maior turbulência na década de 1980, foi instituído o Seguro Desemprego pelo Decreto-Lei 2.284/1986, com parte do Plano Cruzado. O programa buscava dar apoio financeiro temporário aos trabalhadores que tivessem perdido o emprego com a dispensa sem justa causa ou paralisação das atividades do empregador. A regulamentação do Decreto-Lei (Decreto 92.608/1986) atribuiu ao SINE a função de promover a recolocação do beneficiário do seguro desemprego.

A Lei 7.998/1990 regulamentou o Programa do Seguro Desemprego e o Abono Salarial, além de criar o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). As fontes de financiamento do Fundo estão concentradas nos repasses do PIS/PASEP. O CODEFAT, por seu turno, é formado por gestão tripartite composta por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público. O Programa do Seguro Desemprego integra as principais iniciativas assistenciais ao trabalhador e ele conta com três pilares que se interrelacionam na promoção de serviços públicos para a recolocação no mercado formal de emprego, que são: a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional e o próprio benefício do seguro desemprego (BRASIL, 2016).

Atualmente, os esforços das políticas públicas de emprego se voltam para a redução, senão eliminação, do trabalho abusivo e com a herança de práticas ou situações degradantes para o trabalhador. Nessa direção, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) formalizou internacionalmente o termo “trabalho decente” para se referir à:

promoção de oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (OIT, [2021]).

A Organização complementa que o trabalho decente é um ponto de convergência de quatro dos seus objetivos estratégicos (OIT, [2021]):

- a) o respeito aos direitos no trabalho, especialmente aqueles definidos como fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil);
- b) a promoção do emprego produtivo e de qualidade;
- c) a ampliação da proteção social;
- d) e o fortalecimento do diálogo social.

As agendas de trabalho decente até então publicadas incluem: Agenda Nacional do Trabalho Decente; Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente e Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (OIT, [2021b]). Destaca-se, também, que o trabalho decente faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estando posicionado no Objetivo 8: Trabalho Decente e Crescimento Econômico, o qual busca “promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos” (ONU, [2021]).

5.2 Intermediação de mão de obra

De acordo com o seu Manual de Normatização (BRASIL, 2014), a intermediação de mão de obra (IMO):

consiste em propiciar informações e orientações ao trabalhador na procura por emprego, e aos empregadores na busca de recursos humanos, a fim de promover o encontro de ambos, visando à colocação dos trabalhadores nas vagas disponíveis (BRASIL, 2014, p. 11).

A intermediação de mão de obra (IMO) é, essencialmente, voltada para a aumentar a agilidade das colocações e a qualidade dos vínculos entre trabalhadores, vagas e empregadores, sendo que os principais usuários desse serviço são trabalhadores que buscam novas colocações no mercado formal de emprego, e empregadores que disponibilizam vagas de trabalho. Além

do papel socioeconômico para o trabalhador e econômico para o empregador, as vantagens em dispor de um serviço público de intermediação de mão de obra incluem (MAZZA, 2003):

- a) redução do intervalo de tempo do desemprego junto aos trabalhadores;
- b) aumento da empregabilidade geral do sistema;
- c) melhoria da qualidade de vida do trabalhador, prezando pelo seu potencial laborativo e sua saúde mental;
- d) redução de onerações decorrentes das vacâncias dos postos de trabalho;
- e) combate à queda na produtividade econômica;
- f) menores gastos com subsídios sociais e
- g) aumento da arrecadação decorrente de contribuições, o que favorece o interesse coletivo.

Tipicamente, o serviço de intermediação de mão de obra abrange as funções apresentadas na Figura 15.

Figura 15 - Funções do serviço de intermediação de mão de obra



Fonte: Adaptado de BRASIL (2014) e MAZZA (2003, p. 2-4).

O **cadastro de empregadores** registra as empresas que desejam utilizar os serviços de intermediação de mão de obra no SINE e esses dados também são importantes para as análises do mercado de trabalho e criação de índices de vagas por setores produtivos, sazonalidades e distribuição de vagas por região, por exemplo.

A **captação de vagas** pode ocorrer de maneira ativa ou passiva. Na abordagem ativa, a IMO realiza a prospecção de vagas nos diversos segmentos do mercado de trabalho; já na ótica passiva, os empregadores que devem ter a iniciativa de procurar pelos serviços de intermediação de mão de obra (BRASIL, 2014).

A **assessoria aos empregadores** busca orientá-los quanto às regras de funcionamento do serviço, além de informar as bases normativas a serem seguidas na intermediação de mão de obra e também pela gestão de recursos humanos das empresas, sob a ótica das políticas públicas de emprego.

O **cadastro de trabalhadores**, assim como os de empregadores, registra as pessoas que pretendem procurar oportunidades de trabalho e o seu perfil também poderá ser utilizado para estudos e geração de índices do mercado de trabalho relativos a perfis com mais empregabilidade, regiões com mais trabalhadores em busca de emprego etc.

A **orientação profissional** tem o objetivo de preparar o trabalhador para encontrar novas oportunidades de emprego, o que inclui preparação de currículo, participação em oficinas voltadas para comportamento nos processos seletivos, engajamento e estratégias para a procura de trabalho. De acordo com Mazza (2003), estudos da OCDE indicam que os custos de orientação profissional são três vezes menores do que os dispendidos com treinamentos e qualificação do trabalhador na busca por colocação no mercado e os resultados positivos são notados a partir de duas ou mais seções de orientação.

A **qualificação** é indicada aos trabalhadores que necessitam desenvolver requisitos mínimos para o mercado de trabalho, aprofundar os conhecimentos em temas específicos ou passar por reciclagem profissional. A depender da especialidade do programa de qualificação ou capacitação, o serviço público de mão de obra pode criar parcerias com instituições coparticipantes ou pertencentes à iniciativa privada.

A **pesquisa de vagas** (paridade, *matching* ou *brokering*) entre vagas e perfis profissionais é complexa e demanda monitoramento e atualização contínuos das disponibilidades tanto das oportunidades quanto do quadro de trabalhadores. As análises para as correlações desses dois conjuntos de interessados (vagas e trabalhadores) não são triviais pois podem envolver critérios subjetivos ou mesmo competências ainda inexistentes nos candidatos, mas com potencial para adquiri-las no futuro. Além disso, o custo da assimetria de informação em não se ter o trabalhador certo na função certa é alto para todos os envolvidos.

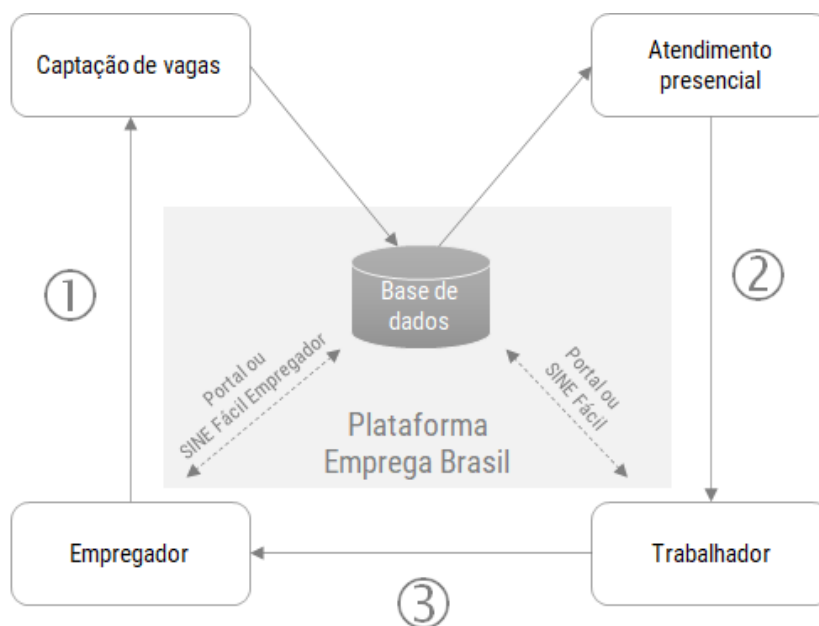
O **monitoramento de vagas** acompanha o preenchimento das oportunidades de trabalho, além de divulgar as vagas disponíveis na mídia, realizar ações externas visando identificar trabalhadores com o perfil solicitado pela vaga, acompanhamento dos processos seletivos etc. (BRASIL, 2014).

A **pesquisa do mercado de trabalho** visa acompanhar as variações de demanda e oferta de emprego considerando os aspectos relevantes para a tomada de decisões na gestão do serviço

de intermediação de mão de obra e também propiciar a “produção e disseminação de conhecimento entre os atores envolvidos com a execução e o ciclo de vida das políticas públicas de emprego, trabalho e renda” (DIEESE, 2016).

Em outra perspectiva, a Figura 16 apresenta o fluxo de informações envolvido na intermediação de mão de obra, bem como os canais digitais de acesso.

Figura 16 - Componentes do serviço de intermediação de mão de obra



Fonte: O autor.

De maneira abreviada, a primeira operação funcional da IMO é a captação de vagas (1), já que sem elas, não há o que oferecer. Os empregadores, por meio da Gerência da Central de Captação de Vagas do SINE-PBH, disponibilizam oportunidades de trabalho, as quais são lançadas nos sistemas de informação do SINE. A partir disso, as vagas ficam disponíveis para serem consultadas pelos atendentes nas agências do SINE-PBH. Com o comparecimento do trabalhador à agência do BH Resolve (2), o atendente realiza consultas na base de dados das vagas previamente cadastradas e, de acordo com a correspondência entre as exigências e o perfil do trabalhador, serão retornadas aquelas que satisfaçam a paridade entre vaga e perfil. Ao candidatar-se a alguma vaga, o trabalhador será submetido ao processo seletivo específico e, caso seja aprovado, terá pleiteado o contrato junto ao empregador (3).

O processo de comparação entre os critérios exigidos nas vagas e os atributos do trabalhador (cargos desejados, experiências, formação etc.) é realizado de maneira automatizada pelo sistema de informação do SINE e também é denominado de “paridade” ou “*matching*” e, atualmente, ele realiza as correlações de forma taxativa; ou seja, o trabalhador deve informar exatamente o cargo que a vaga exige (os cargos são definidos pela Classificação

Brasileira de Ocupações - CBO). Então, se houver uma condição para “assistente administrativo”, e for informada uma pretensão de vaga para “assistente”, por exemplo, o resultado não retornará o registro, mesmo sendo atribuições compatíveis. Um ponto positivo no *matching* é que as vagas são apresentadas conforme a região que os empregadores e trabalhadores se encontram, de forma que a locomoção do trabalhador até o local da empresa seja geograficamente viável (não estão sendo consideradas, nesse caso, vagas com possibilidade de trabalho remoto).

A captação de vagas pode ocorrer de forma passiva ou ativa. Na maneira passiva, o empregador procura o SINE-PBH para registrar as vagas disponíveis de trabalho; já na forma ativa, há a necessidade de engajamento do SINE-PBH em procurar as oportunidades de trabalho junto aos empregadores.

A intermediação de mão de obra também está disponível em canais digitais. Nesses casos, o empregador pode lançar as vagas utilizando o portal Emprega Brasil ou o aplicativo denominado “SINE Fácil Empregador”; e o trabalhador pode fazer do aplicativo “SINE Fácil” e também o portal Emprega Brasil. Ambos os aplicativos apenas estão disponíveis para dispositivos móveis com o sistema operacional Android e o portal foi projetado para uso em computadores. O mesmo banco de dados de cadastros de vagas é disponibilizado na internet para consultas via aplicativo ou pelo computador

A plataforma Emprega Brasil (mesmo nome do portal) agrega todas as soluções tecnológicas corporativas envolvidas na intermediação de mão de obra do SINE, incluindo bases de dados, sistemas internos, o próprio portal Emprega Brasil, os aplicativos SINE Fácil e SINE Fácil Empregador e integrações com sistemas externos.

No atendimento presencial (objeto deste estudo), os papéis dos atendentes são de extrema importância, já que eles recebem, acolhem e orientam trabalhadores dos mais variados perfis. Conforme a Cartilha de Atendimento, os casos são os mais variados e “é comum o atendente do posto de atendimento se deparar não apenas com trabalhadores desanimados e tristes, mas, também, irritados e até agressivos” (BRASIL, 2015, p. 6).

A intermediação de mão de obra do SINE tem gestão descentralizada, em que o CODEFAT e os Conselhos de Trabalho, Emprego e Renda (CTER), instituídos pelos estados e municípios que aderirem à rede, representam as instâncias deliberativas do Sistema; sendo que apenas o CODEFAT é a instância regulamentadora, conforme o art. 3º da Lei 13.667/2018 (BRASIL, 2018c). De acordo com Lobo e Anze (2014):

Por serem as ações da IMO financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e executadas no âmbito do Programa Seguro-Desemprego e, devido à prerrogativa atribuída em Lei, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) é a instância que estabelece suas normas e diretrizes. É o Codefat quem dá a última palavra sobre orçamento, diretrizes de intervenção, instrumentos de planejamento, acompanhamento e aprovação de contas. Está, assim, com o Codefat a prerrogativa de tomar decisões a respeito da política pública de IMO, dentro dos limites estabelecidos pela legislação do Programa Seguro-Desemprego (LOBO; ANZE, 2014, p. 56).

A Lei 13.667/2018, em conjunto com a Resolução CODEFAT 825/2019 (BRASIL, 2019), também alterou a forma de repasse de recursos do FAT para as instâncias do SINE nas esferas estadual e municipal. Antes da vigência desse normativo, usava-se o modelo de convênios plurianuais e, a partir dela, foram adotadas transferências automáticas entre fundos (modalidade fundo a fundo). A mudança da forma de repasse é recente. A transferência de recursos obedecia às regras dos convênios, o que era considerado inadequado ao tipo de trabalho do SINE, já que os convênios demandam um plano de trabalho com escopo, prazo, custos e metas bem definidas e os serviços oferecidos pelo SINE, por outro lado, têm caráter continuado e não orientado a projetos, o que justificaria a mudança do convênio para a modalidade fundo a fundo, ou automática.

Como condições para as transferências, a Resolução CODEFAT 825/2019 institui que cada SINE parceiro deve enviar Plano de Ações e Serviços (PAS) aprovado pelo respectivo Conselho (CTER), para que o CODEAFAT possa apreciá-lo e aprová-lo a cada exercício compreendido entre 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Outro ponto inédito foi determinado pela Resolução CODEFAT 865/2020 (BRASIL, 2020c), que institui o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), “calculado anualmente pelo Ministério da Economia, e será utilizado para a repartição de recursos [...] entre os entes parceiros, de modo a premiar os entes com melhor desempenho” (art. 8º da Resolução CODEFAT 865/2020).

De acordo com o último Boletim de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, publicado pelo Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, referente ao 3º trimestre de 2020 (BRASIL, 2020b), as características predominantes de trabalhadores que procuraram o serviço de intermediação de mão de obra do SINE em 2019 são: homens (52,38%), faixa etária entre 18 e 24 anos (59,13%) e com ensino médio completo (48,25%), conforme apresentado no Quadro 8.

Quadro 8 - Perfil dos inscritos no SINE para a IMO, Brasil - 2019

Sexo	
Homens	52,38%
Mulheres	47,62%
Faixa etária	
Até 17 anos	2,20%
18 a 24 anos	59,13%
25 a 29 anos	10,28%
30 a 39 anos	12,20%
40 a 49 anos	9,01%
50 a 64 anos	6,60%
65 anos ou mais	0,59%
Grau de instrução	
Sem instrução	0,22%
Ensino fundamental incompleto	12,86%
Ensino fundamental completo	6,74%
Ensino médio incompleto	23,03%
Ensino médio completo	48,25%
Ensino superior incompleto	7,81%
Ensino superior completo	1,09%

Fonte: Brasil (2020b); BGIMO/ME. Dados extraídos em 18/11/2020.

O Boletim também traz o perfil das empresas contratantes em 2019 (Quadro 9).

Quadro 9 - Perfil dos empregadores e vagas no SINE para IMO, Brasil - 2019

Porte da empresa	
Grande porte	44%
Médio porte	11%
Pequeno porte	26%
Não especificado	19%
Setor	
Serviços	45%
Comércio	22%
Indústria	17%
Construção	10%
Agropecuária	3%
Administração pública	1%
Informação e comunicação	1%
Financeiro	1%
Vagas oferecidas¹⁹	
Alimentador de linha de produção	7,40%
Faxineiro	4,92%
Vendedor de comércio varejista	4,91%
Servente de obras	2,62%
Auxiliar nos serviços de alimentação	2,60%
Motorista de caminhão	2,54%
Atendente de lojas e mercados	2,48%
Operador de caixa	2,47%
Auxiliar de escritório	2,38%
Operador de telemarketing	2,35%

Fonte: BRASIL (2020b).

¹⁹ Os registros disponibilizados na fonte não contemplam os 100% das vagas oferecidas.

Quanto aos indicadores de desempenho da intermediação de mão de obra, o Boletim apresenta os seguintes valores (Quadro 10).

Quadro 10 - Indicadores da IMO

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020²⁰	Média
Quantidade de trabalhadores inscritos	4.587.104	3.680.875	3.216.510	3.185.700	2.691.949	3.472.428
Quantidade de vagas oferecidas	1.151.992	1.025.044	1.114.858	1.179.636	823.956	1.059.097
Quantidade de encaminhamentos realizados	3.784.249	3.492.940	3.816.088	4.201.608	2.363.300	3.531.637
Quantidade de trabalhadores colocados	416.814	562.563	523.803	469.911	270.851	448.788
Quantidade de trabalhadores segurados colocados	51.763	74.493	59.011	52.174	25.778	52.644
Quantidade de admitidos CAGED*	14.172.042	14.084.869	14.887.209	15.712.733	10.617.333	13.894.837
Colocados/Encaminhados	11,01%	16,11%	13,73%	11,18%	11,46%	12,71%
Colocados/Vagas	36,18%	54,88%	46,98%	39,84%	32,87%	42,37%
Colocados/Admitidos*	2,94%	3,99%	3,52%	2,99%	2,55%	3,23%
Vagas/Admitidos	8,13%	7,28%	7,49%	7,51%	7,76%	7,62%

Fonte: BRASIL (2020b); BGIMO/ME. Dados extraídos em 29/12/2020. *Fonte: CAGED e NOVO CAGED/ME

Do indicador “Colocados/Admitidos”, chega-se à média de 3,23%, informando que, de todas as admissões registradas pelo CAGED no período de 2016 ao 3º trimestre de 2020, apenas 3,23% foram intermediadas pelo SINE. Já quanto indicador “Colocados/Vagas”, que representa a relação entre as admissões e a quantidade de vagas cadastradas no SINE, apresenta uma média de 42,37%. Essa desproporção demonstra que o índice de captação de vagas pelo SINE ainda é baixo se comparado a todas as vagas preenchidas no período. A razão entre a quantidade de vagas cadastradas do SINE e a quantidade de vagas preenchidas no mercado é apresentada no indicador “Vagas/Admitidos”, que obteve média de 7,62%.

Dessa forma, entende-se que a intermediação de mão de obra do SINE precisa melhorar sua atuação junto aos usuários (empregadores e trabalhadores) para que se possa aumentar a quantidade de vagas captadas pelo Sistema e, por meio de políticas e gestões voltadas para o trabalho e renda, ampliar seu potencial e efetividade na intermediação de mão de obra.

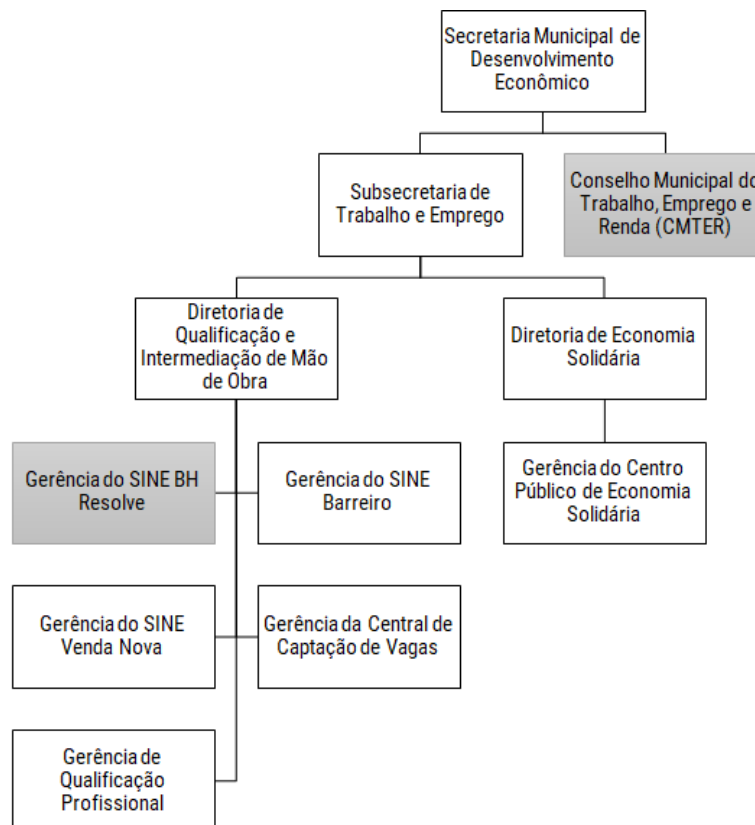
5.3 Estrutura do SINE-PBH

O SINE-PBH é composto por três agências de atendimento presencial: uma localizada no BH Resolve, que é a central unificada de atendimento de serviços municipais, localizada na região central da capital; outra situada no bairro Venda Nova e a última, no bairro Barreiro. Todas elas contam com os mesmos serviços de atendimento, sendo que o SINE do BH Resolve

²⁰ Os valores referentes a 2020 abrangem até o 3º trimestre.

é o maior posto em relação à quantidade de atendentes dentre as três. Na estrutura organizacional da Prefeitura, o SINE-PBH está sob a condução da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), mais especificamente na Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUTE) e conta com o arranjo apresentado na Figura 17.

Figura 17 - Organograma da estrutura do SINE-PBH



Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE (2017c, 2017d).

No organograma apresentado, destaca-se o Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda (CMTER). A Resolução CODEFAT 825/2019 definiu que todas as instâncias da rede SINE contassem com um Conselho próprio para viabilizar a gestão da nova modalidade de transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aos entes parceiros, que passou a ser por transferências automáticas entre fundos (fundo a fundo: do FAT para fundos municipais). Segundo o art. 1º da Resolução, essas verbas são destinadas a “financiar programas, projetos, ações e serviços do SINE, bem como para custear as despesas com organização, implementação, manutenção, modernização e gestão do sistema”. A pactuação entre o Ministério da Economia e os entes federados é realizada mediante o cadastro do ente, o termo de adesão e a aprovação do Plano de Ações e Serviços (PAS). Com isso, o SINE-PBH instituiu, pela Lei Municipal 11.168/2019, o CMTER como instância deliberativa do SINE-PBH e das políticas públicas de fomento e apoio à geração de trabalho, emprego e renda e

também à qualificação profissional no Município. Ele é “constituído de forma tripartite e paritária, por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo” (BRASIL, 2019). Atualmente, o CMTER conta com a configuração apresentada no Quadro 11.

Quadro 11 - Representantes do CMTER em 2020

Trabalhadores	Empregadores	Poder Público
<ul style="list-style-type: none"> ■ Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB) ■ Central Única dos Trabalhadores (CUT) ■ União Geral dos Trabalhadores (UGT) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) ■ Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG) ■ Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais (FECOMÉRCIO MG) ■ Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCEMG) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Superintendência Regional do Trabalho em Minas Gerais (SRTE-MG) ■ Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) ■ Secretaria Municipal de Educação (SMED) ■ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE)

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE (2019, 2019b).

Outra exigência da Resolução 825 foi o Plano de Ações e Serviços (PAS), que deve elencar e justificar as iniciativas que o SINE local objetiva implementar. O PAS deve ser elaborado a cada exercício e ter vigência entre 01 de janeiro a 31 de dezembro, após aprovação. De maneira mais detalhada, art. 6º da Resolução CODEFAT 825/2019 informa os preceitos do PAS:

Art.6º O Plano de Ações e Serviços para cada exercício será organizado por meio dos seguintes blocos de serviços:

I - gestão e manutenção da rede de atendimento, que inclui as ações de habilitação do seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, orientação profissional, identificação do trabalhador e encaminhamento para a qualificação;

II - qualificação social e profissional, que inclui as ações de qualificação à distância e presencial e a certificação profissional; e

III - fomento à geração de emprego e renda, que inclui a oferta de serviços de apoio à concessão de microcrédito produtivo orientado, oferta de assessoramento técnico ao trabalho autônomo, autogestionário ou associado, e promoção de feiras e seminários relacionados às atividades de fomento à geração de emprego e renda (BRASIL, 2019).

Vê-se, dessa forma, que o PAS é o principal instrumento executor da política de emprego e renda a nível local, além de representar a coordenação e articulação entre os três vértices representativos que compõem o Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda (trabalhadores, empregadores e Poder Público).

De acordo com os entrevistados do SINE-PBH, o PAS foi enviado para aprovação no mês de outubro de 2020 e, caso fosse aprovado, teria vigência até 31 de dezembro do mesmo ano²¹.

5.4 A jornada do trabalhador na intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve

Nessa seção, será dado início à análise do serviço objeto deste estudo. Serão tratados o ambiente físico onde o serviço é prestado no BH Resolve e as *personas* que foram consideradas na jornada do usuário. Nas seções seguintes, serão tratados o mapa de ecossistema do serviço, além de proposições para maior centralidade ao usuário, diante os achados de pesquisa.

5.4.1 Ambiente de atendimento

A agência de atendimento do SINE BH Resolve está inserida no complexo de atendimento presencial que a PBH dispõe aos cidadãos da capital mineira. O BH Resolve está situado na região central da cidade e conta com diversos serviços públicos administrativos, seguindo o modelo *one-stop-shop*, que busca facilitar a resolução de demandas dos cidadãos em um único local, reduzindo deslocamentos, custos e atrasos para os usuários. Segundo Belo Horizonte (2020):

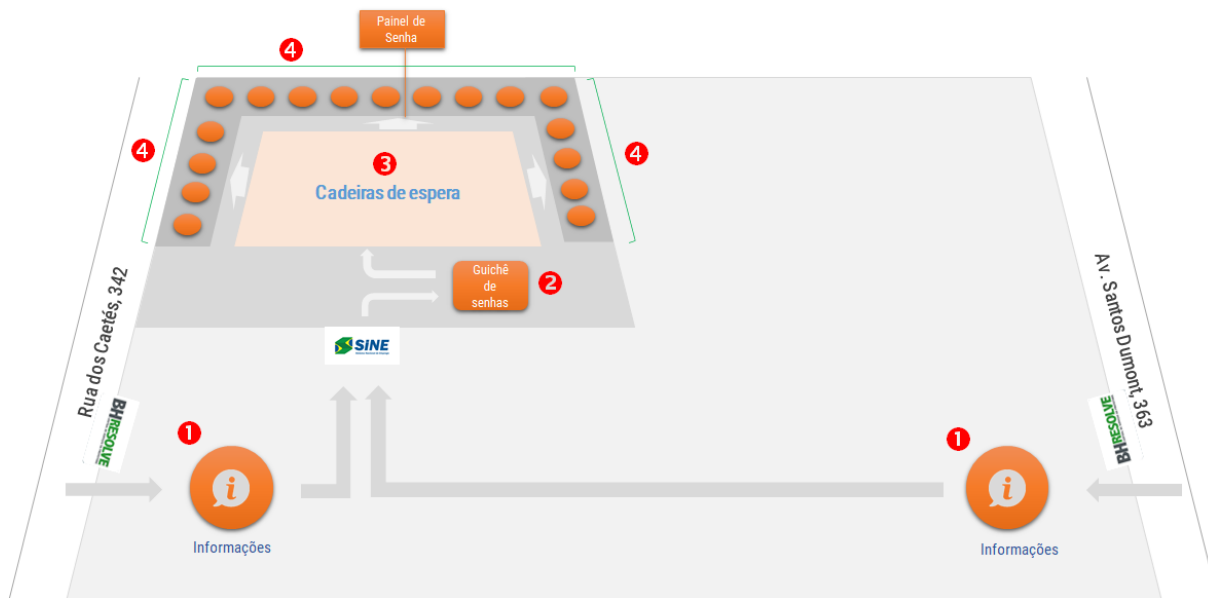
No que tange ao espaço físico, a Central BH Resolve ocupa uma área de 5.346,24m². Além de possuir infraestrutura e layout, planejados especialmente para o atendimento ao grande público, atendendo aos padrões de acessibilidade e mobilidade. Conta ainda com espaço para treinamento constante das equipes, além de instalações sanitárias acessíveis e fraldário. As dependências da Central são monitoradas, durante 24 horas, pelos Guardas Municipais, proporcionando, assim, mais segurança ao patrimônio e ao usuário (BELO HORIZONTE, 2020, n.p.).

O acesso ao BH Resolve se dá por duas entradas situadas à Rua dos Caetés, 342 e à Avenida Santos Dummont, 363, conforme ilustrado na Figura 18. A agência do SINE se encontra no piso térreo, logo após a entrada da Rua dos Caetés, tendo boa visibilidade para quem usa essa portaria. Já pela entrada da Avenida Santos Dummont, o usuário deve percorrer

²¹ Em consulta à Plataforma Mais Brasil, em 18/02/2021, o Plano de Ações e Serviços (PAS) referente ao exercício de 2020 apresentado pelo CMTER e SINE-PBH não foi aprovado pelo Ministério da Economia. A Plataforma Mais Brasil é uma evolução do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e concentra e incorporou outros módulos como as transferências fundo a fundo. A Plataforma Mais Brasil é de acesso livre e pode ser consultada no endereço <http://plataformamaisbrasil.gov.br>.

todo o andar até a outra extremidade de acesso, e nesse percurso podem ocorrer desorientações na travessia devido ao grande movimento de pessoas, guichês e ramificações no caminho.

Figura 18 - Mapa ilustrativo do SINE - BH Resolve



Fonte: O autor.

Após a entrada no BH Resolve (1), o trabalhador deve se dirigir ao guichê de senhas (2) para informar o tipo de serviço que deseja e apresentar os documentos necessários para o atendimento. Será fornecida uma senha de espera com a qual ele deve aguardar em cadeiras dispostas diante do painel de chamada (3). Ao chegar sua vez, o painel irá informar qual o guichê deverá atendê-lo (4).

O SINE BH Resolve conta com 14 guichês (o que não incute que todos estejam disponíveis; são apenas estações para atendimento, que precisam de funcionários para a operacionalização). Na observação realizada *in loco*, observou-se quatro atendentes disponíveis para a intermediação de mão de obra - o serviço presencial estava funcionando apenas para trabalhadores que pleiteavam o benefício do seguro desemprego, em decorrência da suspensão do atendimento normal devido à pandemia da COVID-19.

5.4.2 *Personas*

As três *personas* consideradas neste estudo foram definidas com base nas publicações de materiais orientativos elaborados pelo então Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e também pelo

perfil predominante do usuário da IMO do SINE BH Resolve na visão dos entrevistados, conforme as fontes a seguir:

- a) Cartilha para o Atendimento de Intermediação de Mão de Obra, Seguro-Desemprego e Qualificação Profissional (BRASIL, 2015);
- b) Cartilha de Atendimento ao Trabalhador em Condições Vulneráveis no SINE (BRASIL, 2017);
- c) Cartilha de Atendimento para Trabalhadores Jovens no SINE (BRASIL, 2017b);
- d) Base de Gestão da IMO;
- e) Entrevistas.


As três *personas* são compostas por campos subjetivos (o que pensa e sente, o que escuta, o que vê, o que fala e faz, dores e ganhos), que foram preenchidos mediante as experiências dos entrevistados, fazem parte da busca de se conhecer o perfil emocional e socioeconômico de cada uma delas. Essa é uma forma de mapeamento de perfis sugerido pelo Design de Serviços denominado mapa de empatia. Neste estudo, ele foi usado para compor as informações das *personas*.

Comumente, o SINE realiza a intermediação de mão de obra para funções primárias e que demandam baixa escolaridade dos candidatos. Esses, por sua vez, geralmente encontram-se desempregados e com dificuldades para encontrar trabalho. As *personas* tentam abranger essas realidades e dificuldades dos usuários do serviço.

Em geral, os postos atendem trabalhadores mais vulneráveis que, devido à baixa escolaridade e à falta de contatos, necessitam do SINE em períodos de desemprego. Esses trabalhadores já chegam desmotivados ou, muitas vezes, nervosos por vivenciarem uma situação de desemprego. Portanto, é importante que a equipe trabalhe para proporcionar uma resposta positiva a esses trabalhadores para que eles deixem o posto de uma forma diferente da que entraram (BRASIL, 2015).

5.4.2.1 *Persona* 1: Trabalhador médio

Figura 19 - *Persona*: Trabalhador médio

	Nome	Maria dos Anjos
	Idade	35 anos
	Gênero	Feminino
	Escolaridade	Ensino médio completo
	Renda	Bolsa Família Trabalhos pontuais (limpeza, lavagem de roupas)
	Dependentes	Sim
	Acesso à internet	Celular, mas sem plano de dados
	Literacia digital	Baixa
O que pensa e sente?	<ul style="list-style-type: none"> • Medo quanto à proteção e futuro dos filhos • Ansiedade em ter um ganho fixo e suficiente • Vontade de ter mais tempo livre para se qualificar 	
O que escuta?	<ul style="list-style-type: none"> • “Você precisa estudar” • Dificuldade de emprego decente que proporcione capacitação e treinamento 	
O que vê?	<ul style="list-style-type: none"> • Criminalidade no bairro onde mora • Pedidos dos dependentes que não pode prover 	
O que fala e faz?	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos sobre segurança e dignidade para os dependentes • Trabalhos domésticos 	
Dores	<ul style="list-style-type: none"> • Única da família a conseguir renda para o sustento próprio e dos filhos • Falta de sustento digno e variado para os dependentes • Aluguel atrasado 	
Ganhos	<ul style="list-style-type: none"> • Busca trabalho e que provenha renda continuada • Gostaria de voltar a estudar sem ter que se preocupar com os cuidados com a casa 	

Fonte: Dados da pesquisa.

Para os entrevistados, funcionários do SINE PBH, o usuário médio (mais significativo) é mulher, chefe de família com filhos e que não conta com apoio financeiro de parceiros, possui telefone celular com suporte para acesso à internet e, portanto, aos sistemas do SINE. No entanto, ele tem pouco conhecimento sobre a operacionalização desses aplicativos e seu acesso à rede de dados é restrito, já que o seu plano de telefonia não cobre esse meio de comunicação. O acesso se dá quando há rede móvel disponível gratuitamente.


O trabalhador médio representa o usuário do SINE BH Resolve que foi mais evidenciado na visão dos entrevistados. Isso não implica que seja o perfil de usuário mais frequente no serviço de intermediação de mão de obra. Como já visto, consultas na Base de Gestão demonstraram que o usuário mais frequente tem perfil mais próximo da *persona* “trabalhador jovem”.

De maneira geral, os trabalhadores que buscam o SINE se encontram em situação desfavorável ou crítica e o trabalhador médio pode trazer semelhanças com o trabalhador

vulnerável. A diferença é que o primeiro ainda apresenta um quadro autossustentável e vida digna. Já a segunda, busca a IMO para tentar reconquistar sua dignidade e sustento próprio, pois já se encontram à margem da sociedade e normalmente necessitam de programas sociais para a sobrevivência, ou até mesmo são cidadãos em situação de rua.

5.4.2.2 *Persona 2: Trabalhador vulnerável*

Figura 20 - *Persona*: Trabalhador vulnerável

	Nome	Roberto Pereira
	Idade	40 anos
	Gênero	Masculino
	Escolaridade	Fundamental incompleto
	Renda	Programas sociais de transferência de renda
	Dependentes	Não há
	Acesso à internet	Não
	Literacia digital	Nenhuma
O que pensa e sente?	<ul style="list-style-type: none"> Esgotamento físico, social e pessoal das condições de recolocação no mercado de trabalho Baixas autoconfiança e autoestima 	
O que escuta?	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldade de compreender as informações oferecidas nos canais de divulgação dos serviços do SINE. 	
O que vê?	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldade em manusear formulários e recursos online. Dúvidas quanto à eficácia da intermediação do SINE. 	
O que fala e faz?	<ul style="list-style-type: none"> Mais de doze meses sem trabalho fixo. Trabalhos pontuais, como ajudante. 	
Dores	<ul style="list-style-type: none"> Mora em albergues. Sem dinheiro de transporte público para comparecer ao SINE. 	
Ganhos	<ul style="list-style-type: none"> Alvo de políticas públicas específicas conforme a situação do trabalhador. 	

Fonte: Dados da pesquisa.

O SINE tem um papel fundamental para trabalhadores em situação de vulnerabilidade, seja ela física, social e econômica.

O próprio Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tem, em seu conceito, a busca de maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando à inclusão social (BRASIL, 2017, p. 7).

O trabalhador em condições de vulnerabilidade dificilmente terá condições próprias para a (re)colocação no mercado de trabalho, uma vez que ele já tem esgotado suas possibilidades físicas, sociais ou de relacionamento. Necessita, assim, de acolhimento, apoio e

políticas específicas para a recolocação. Dessa forma, “o atendimento do SINE não pode estar contaminado por ideias preconceituosas de culpabilidade das próprias pessoas sobre sua situação” (BRASIL, 2017, p. 11).

A vulnerabilidade pode se dar de diversas formas, não apenas à pobreza, podendo ser fruto tanto de características individuais quanto sociais, como mostra o Quadro 12.

Quadro 12 - Indicativos de trabalhadores vulneráveis


Características individuais	Características sociais
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ser jovem (até 29 anos) ■ Não ter escolaridade média ■ Não ser branco ■ Ter idade acima de 40 anos ■ Nenhuma ou pouca experiência de trabalho anterior ■ Mais de 12 meses à procura por trabalho e emprego ■ Ser mulher 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ser pessoa com deficiência ■ Ser imigrante ou refugiado ■ Ser empregado doméstico ■ Ser interno ou egresso do sistema prisional ou socioeducativo ■ Ser beneficiário de políticas de inclusão social como o Bolsa Família ■ Ser trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo ■ Ser trabalhador rural ■ Ser pescador artesanal

Fonte: BRASIL (2017, p. 13)

No caso em tela, a *persona* do trabalhador vulnerável retrata a pessoa sem condições econômicas para se sustentar, mora em abrigos públicos, baixa escolaridade e sem instrução sobre os meios de comunicação digitais.

5.4.2.3 Persona 3: Trabalhador jovem

Figura 21 - *Persona*: Trabalhador jovem

	Nome Maicon Felipe Idade 19 anos Gênero Masculino Escolaridade Ensino médio Renda Não há Dependentes Não há Acesso à internet Computador e celular Literacia digital Alta
O que pensa e sente?	<ul style="list-style-type: none">Muita vontade de trabalhar, mas ao mesmo tempo não é suscetível a muitas negativas de emprego.
O que escuta?	<ul style="list-style-type: none">Cobrança familiar para conseguir trabalho
O que vê?	<ul style="list-style-type: none">Maior concorrência diante dos altos índices de desempregoCobrança social sobre sua independência financeira
O que fala e faz?	<ul style="list-style-type: none">Finalizou o ensino médio, mas não tem condições de continuar os estudos sem trabalhar
Dores	<ul style="list-style-type: none">Sem experiência comprovada
Ganhos	<ul style="list-style-type: none">Alvo de políticas públicas voltadas para profissionalização técnica ou instituições dedicadas ao primeiro emprego.

Fonte: Dados da pesquisa.

A classe dos trabalhadores jovens enfrenta grandes desafios no mercado de trabalho. Conforme a PNAD Contínua do terceiro trimestre de 2020 (IBGE, 2020), os maiores índices de desemprego no Brasil foram registrados junto às pessoas entre 18 e 39 anos, que correspondeu a 64,7%, ou seja, cerca de 9.121.000 desempregados. Corrobora com esse índice, o perfil dos inscritos no SINE para a intermediação de mão de obra, em que os usuários de 18 a 24 anos correspondem a 59,13% dos cadastros (BRASIL, 2020b). Há o desafio de se conseguir trabalho com pouca experiência profissional - o que os coloca no dilema sobre “como conseguir experiência, se me exigem experiência?”, e eles também se defrontam com grandes índices de rotatividade no trabalho, o que desestimula tanto empregadores quanto os próprios trabalhadores jovens que desejam desenvolver uma carreira profissional progressiva.

Os jovens entre 14 e 29 anos fazem parte do grupo daqueles que mais sofrem com as oscilações do mercado de trabalho. Têm mais probabilidade de perder o emprego e também maiores dificuldades de conseguir estabelecer renda, por fatores como sua condição de baixo grau de instrução formal (BRASIL, 2017b, p. 10).

A *persona* do trabalhador jovem, no entanto, tem maior fluência com os meios digitais, além de conhecer locais onde possam ter acesso à internet (*hotspots*, amigos, pontos comerciais com internet aberta).

5.4.3 Jornada do usuário

Com a exposição do ambiente da prestação do serviço no BH Resolve e as definições das *personas*, será apresentada a jornada do usuário, bem como as análises dos pontos de contato e das influências do pré e pós-serviço na experiência do usuário.

O serviço da IMO em si compreende o instante de chegada ao edifício até a contratação do trabalhador, caso ela se concretize. Nesse trajeto, também podem ocorrer diversos pontos de finalização antecipada da jornada, seja pelo insucesso na busca de vagas compatíveis com seu perfil e pretensões ou por abandono e desistências do candidato, por exemplo

O mapa da jornada do usuário é uma ferramenta do Design centrada no ser humano e ele procura representar a sequência de interações do usuário com o serviço, e também “permite visualizar a experiência de uma pessoa ao longo do tempo”, buscando identificar necessidades não supridas, pontos de frustração, demoras, ansiedades e outros quesitos relevantes para experiência do usuário (STICKDORN *et al.*, 2020, p. 44).

Assim como um filme que percorre uma sequência de cenas, a jornada do usuário percorre uma sequência de etapas evidenciando as interações dos usuários com as *interfaces* disponibilizadas do serviço. Segundo Stickdorn e Schneider (2014, p. 42), “serviços são processos dinâmicos que ocorrem ao longo de um determinado período de tempo”. Nesse sentido, a jornada do usuário (trabalhador) representa essa evolução de acontecimentos e interações entre o usuário e o SINE-PBH. Além disso, os autores colocam que:

todo processo de serviços segue uma transição em três etapas: a do **pré-serviço** (entrar em contato com o serviço), a da **prestação do serviço** (quando os usuários experimentam, de fato, ao serviço) e a do **pós-serviço** (STICKDORN; SCHNEIDER, 2014, p. 42-43, grifo nosso).

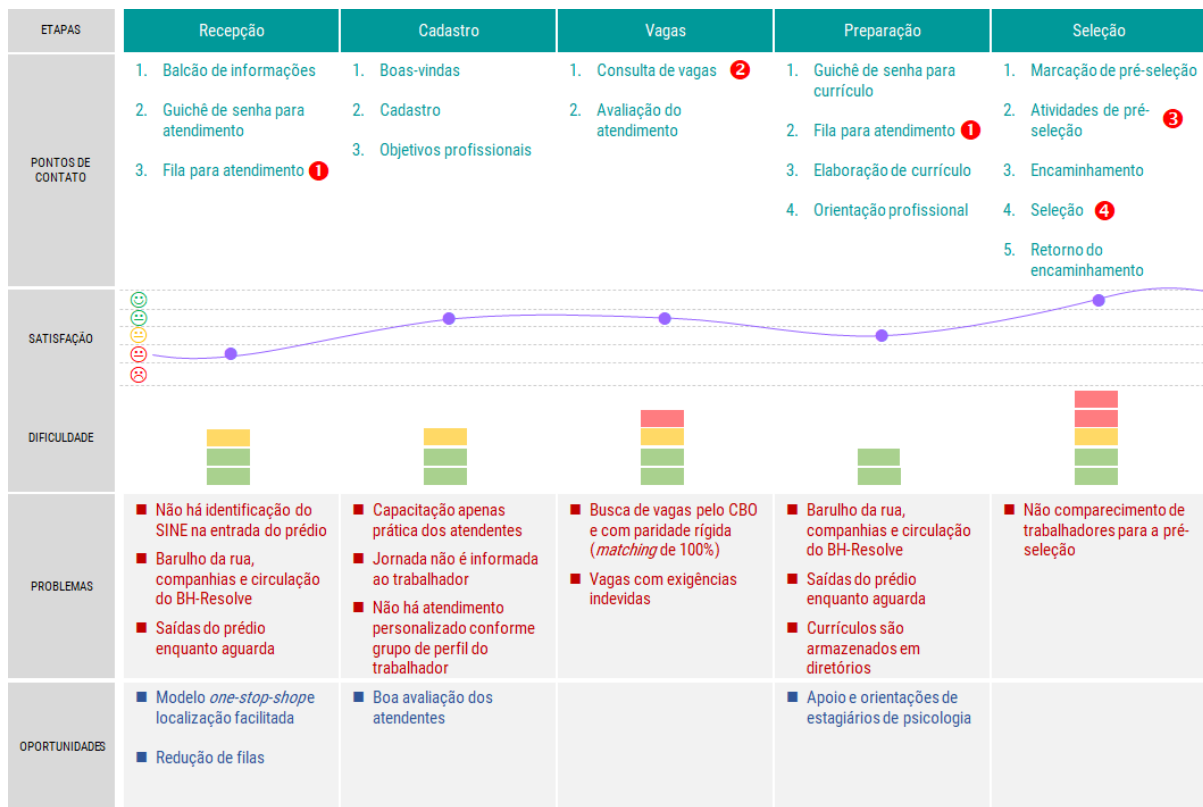
Conforme Stickdorn *et al.* (2020), os mapas de jornada do usuário podem ser elaborados sob diferentes níveis de escala e escopo, podendo se ter, inclusive, diversos mapas para representar um mesmo serviço sob diferentes perspectivas. Esses diferentes níveis de *zoom* (detalhamento) devem ser definidos conforme a necessidade e profundidade da análise que se queira realizar. O autor ilustra essas diferentes necessidades na seguinte passagem:

A ideia de utilizar escalas diferentes se aplica a qualquer mapa. Por exemplo, para uma viagem de carro que cruza o país, precisamos de um mapa em escala maior, que mostre as principais vias expressas entre as cidades. Ao chegarmos ao destino, precisamos de um mapa em escala menor, para conseguir encontrar determinada rua ou edifício (STICKDORN *et al.*, 2020, p. 44).

Na pesquisa realizada, a jornada do trabalhador no serviço de intermediação de mão de obra foi dividida em cinco seções que se julga suficientes para modelar a experiência do usuário, conforme apresentada na Figura 22:

1. **Etapas.** Indicam os diferentes momentos da jornada e são formadas por uma ou mais interações do usuário com alguma *interface* do serviço; ou, momentos relevantes para a experiência do usuário, como esperas, instantes de decisão, desconfortos etc.;
2. **Pontos de contato.** Instantes em que o usuário tem comunicação ou interação com o serviço. Os pontos de contato podem ser apenas entre humanos (usuário-atendente) ou entre humanos e máquinas (computadores, painéis, avisos sonoros etc.);
3. **Satisfação.** Indica o nível de satisfação do usuário diante as etapas e seus pontos de contato. No caso em voga, a satisfação compreende o estado emocional predominante do usuário, representando sentimentos positivos ou negativos em uma escala de 1 a 5, indicando se é muito baixa, baixa, razoável, alta ou muito alta, respectivamente;
4. **Dificuldade.** Indica o nível de complexidade ou de desorientação que a etapa pode gerar ao usuário, em uma escala de 1 a 5, representada por uma pilha de até cinco retângulos.

Figura 22 - Jornada do usuário no SINE BH Resolve



Fonte: O autor.

Além dessas seções, a jornada do trabalhador conta com sinalizadores sobre etapas críticas e riscos que possam gerar oscilações emocionais significativas no usuário ou que possam frustrar a experiência do serviço. Esses pontos são chamados de **momento de verdade** e são marcados com números em destaque vermelho.

O momento de verdade incorre em decisões ou resultados que possam decidir sumariamente a experiência do serviço, seja para o sucesso ou o fracasso do resultado. Assim eles podem colocar “tudo a perder”, ou a ganhar.

Os momentos de verdade podem ser considerados como um tipo especial de ponto de contato. Eles são interações críticas e carregadas emocionalmente e, em geral, ocorrem quando alguém investiu um alto grau de energia em um resultado desejado. Os momentos de verdade constroem ou interrompem a relação (KALBACH, 2017, p. 31).

Conforme Kalbach (2017, p. 32), “a percepção que um indivíduo tem de uma organização é dada pela soma de todos os momentos de verdade”.

Esses pontos críticos também podem ser vistos como oportunidades para intervenções inovadoras pela organização. Ao identificá-los, pode-se desenvolver alternativas para que a experiência do usuário continue ativa e positiva. No caso em questão, os momentos de verdade

são pontos para criação de meios de contorno, de forma que o trabalhador continue procurando oportunidades de trabalho, evitando que uma frustração pontual incorra em desistências e aumento do índice de desalentados.

Salienta-se que as etapas da jornada foram elaboradas considerando o cenário otimista; ou seja, o trabalhador teria sucesso em todas as etapas e não desistiria de percorrê-la até o fim - os pontos onde podem haver maior risco de desistências, frustrações na busca de vagas ou reprovações são tratados como momentos de verdade, as quais retratam pontos de cancelamento antecipado da jornada do trabalhador.

O mapa da jornada também conta com seções de análise referentes a problemas e oportunidades de cada etapa percorrida pelos usuários.

5.4.3.1 Pré-serviço

O pré-serviço aborda questões anteriores à prestação do serviço de intermediação de mão de obra no SINE BH Resolve, mas que são importantes para a experiência dos usuários com o serviço. No caso em questão, foram apontados os seguintes critérios:

- a) Entendimento das necessidades dos trabalhadores;
- b) Divulgação de informações sobre a prestação do serviço;
- c) Divulgação dos requisitos necessários para a prestação do serviço.

Conforme relatado por funcionário do SINE BH Resolve, anteriormente à pandemia havia a divulgação diária das vagas de emprego no portal da PBH e também por envio de e-mails para lista prévia de destinatários. No entanto, com a suspensão do atendimento presencial, a gestão do serviço compreendeu que a publicação e o envio das mensagens também deveriam ser suspensos para evitar que trabalhadores interessados comparecessem aos postos de atendimento e contrariassem as medidas restritivas de distanciamento. A seguir são apresentados os critérios e os resultados da análise do pré-serviço.

Quadro 13 - Quadro analítico do pré-serviço

Critérios/Itens de exame	Análise	Personas		
		Médio	Vulnerável	Jovem
Canais de divulgação	Divulgação apenas no portal da PBH, o que dificulta a promoção do serviço a usuários sem literacia digital ou acesso à internet.	☹️	☹️	😊
Informações para uso do serviço	<p>Divergências de informação sobre exigências de documentos para atendimento. O portal da PBH informa 5 documentos e os entrevistados informaram 3 documentos²².</p> <p>A falta de informações claras sobre quais documentos são necessários ao atendimento é apontada como uma das principais reclamações da rede SINE (BRASIL, 2016, p. 24).</p>	☹️	☹️	☹️
Divulgação prévia de vagas disponíveis	<p>Conforme entrevistados, a lista de vagas era divulgada diariamente, mas, devido à pandemia, foi suspensa para não haver comparecimento ao SINE BH Resolve já que o serviço presencial está paralisado.</p> <p>Entende-se que a divulgação poderia ser realizada, desde que haja mensagem clara e chamativa para o não comparecimento aos postos. A lista pode auxiliar o trabalhador a realizar buscas mais objetivas nos canais digitais.</p>	☹️	☹️	☹️
Estrutura do BH Resolve	O BH Resolve segue o modelo de <i>one-stop-shop</i> , em que concentra a disponibilização de diversos serviços públicos em um mesmo local, o que auxilia na resolução de outras possíveis questões. Além disso, o prédio se encontra em local de fácil acesso no centro de Belo Horizonte e dispõe de infraestrutura sanitária, bebedouros, orientações (serviço “Posso Ajudar”), dentre outros.	😊	😊	😊

Fonte: O autor

²² O portal da PBH exige: Carteira de Identidade – CI, Carteira de Trabalho e Previdência Social, Comprovante de Endereço, CPF - Cadastro de Pessoa Física e PIS - Programa de Integração Social. Os entrevistados informaram a exigência apenas da Carteira de Trabalho e Previdência Social, a qual já contém os números do CI e do CPF.

5.4.3.2 Etapa: Recepção

Quadro 14 - Quadro analítico etapa "Recepção"

Critérios/Itens de exame	Item de exame	Análise	Personas		
			Médio	Vulnerável	Jovem
Balcão de informações	Visibilidade do balcão de informações	O BH Resolve dispõe de balcão para informações com atendentes que buscam estabelecer comunicação conforme o grau de instrução do usuário. Há balcão em cada entrada do prédio. Na entrada pela Rua dos Caetés, o SINE fica bem visível à esquerda de quem chega. Já pela entrada da Av. Santos Dumont, pode haver desorientação do usuário, pois necessitará atravessar grande parte do pavimento, que é grande. Nesses casos, há equipe de ajudantes pelos corredores (“Posso Ajudar”).	😊	😊	😊
Guichê de senha para atendimento	Facilidade para a recepção no SINE BH Resolve	Na entrada do SINE BH Resolve, existe o guichê de senhas, que realiza triagem verificando a documentação do usuário e orientando sobre a fila de espera do atendimento. Para a IMO, basta a Carteira de Trabalho por já constar o número da Carteira de Identidade e do CPF.	😊	😊	😊
Fila para atendimento	Conforto e sinalizações nas filas e atendimento	Após a entrega da senha, o trabalhador deve aguardar sua vez em área com diversos assentos acolchoados. O local, entretanto, tem muito ruído sonoro. A ordem de chamada é exibida em monitor suspenso. Para trabalhadores com pouca instrução ou baixa experiência nesse tipo de controle de fila, pode haver desorientação.	😊	😞	😊

Fonte: O autor.

A **satisfação da etapa é baixa**, uma vez que o tamanho do prédio do BH Resolve e a necessidade de retirada de senha podem incutir em desorientação do usuário, além da espera em filas que é sempre indesejada.

A **dificuldade da etapa é média** devido à falta de comunicação visual e sinalizações sobre localização e funcionamento do serviço.

Conforme os entrevistados, as filas foram reduzidas significativamente desde o lançamento do aplicativo SINE Fácil e da plataforma Emprega Brasil. Quando existem, ocorrem principalmente no início do ano, quando há mais procura por empregos. Antes, esperava-se cerca de quatro ou cinco horas e faltavam cadeiras para os usuários. Era necessária a suspensão de emissão de senhas até que se desse vazão aos atendimentos em espera. Hoje, aguarda-se, no máximo, uma hora. Também houve relatos de aumento repentino da procura

quando há divulgação de vagas apócrifas, ou seja, oriundas de notícias falsas circuladas por canais de mídia ou redes sociais.

Problema recorrente citado, refere-se às saídas do trabalhador após a entrega da senha, que utiliza o tempo de espera para passeios e compras pelas redondezas. Se o usuário tiver perdido sua vez no atendimento, pode haver irritação dos demais usuários que aguardam na fila, tanto devido ao barulho na tentativa de recuperar o atendimento, tanto no senso de injustiça caso ele seja atendido. Nesse caso, entende-se que não é uma questão direta do SINE-PBH, mas, de qualquer forma, serão sugeridos quadros e alertas para evitar esses contratempos.

5.4.3.3 Etapa: Cadastro

Quadro 15 - Quadro analítico da etapa "Cadastro"

(continua)

Critérios/Itens de exame	Item de exame	Análise	Personas		
			Médio	Vulnerável	Jovem
Boas-vindas	Acolhimento	A recepção do atendente deve ser acolhedora e prestativa. Conforme, relatório enviado pelo SINE-PBH relativo à satisfação dos usuários no atendimento, a taxa de satisfação é de 95,5%.	😊	😊	😊
	Perfilização	O SINE-PBH não dispõe de atendimento diferenciado (perfilização) para trabalhadores de perfis distintos que dependam de atenção especializada como jovens e vulneráveis	😐	😞	😞
	Explicação das etapas da intermediação de mão de obra	É desejável que o trabalhador compreenda as etapas envolvidas na intermediação de mão de obra logo no início do atendimento. No entanto, foi relatado que essa informação não é passada pelo atendimento. Também conforme o funcionário, não é rotina a explanação sobre “trabalho decente”, direitos trabalhistas, assédios, abusos ou atividades similares à escravidão, por exemplo.	😞	😞	😞
Cadastro	Rotina do procedimento	O cadastro envolve o lançamento ou atualização dos registros do trabalhador nos sistemas do SINE. Ao final, é emitido QR-Code para que o trabalhador possa acessar os meios digitais (SINE Fácil e Emprega Brasil) sem necessidade de recadastramento nos sistemas digitais.	😊	😊	😊

Fonte: O autor.

Quadro 15 - Quadro analítico da etapa "Cadastro"

(conclusão)

Critérios/Itens de exame	Item de exame	Análise	Personas		
			Médio	Vulnerável	Jovem
Objetivos profissionais	Escolha dos objetivos profissionais	<p>É permitido definir até seis objetivos por trabalhador e eles são escolhidos de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), o que pode incorrer em dúvidas, divergências e ambiguidades, já que o CBO é considerado ultrapassado para as ocupações atuais, além de existirem redundâncias sobre as ocupações. Estima-se que essa forma de definir os objetivos profissionais seja mais penosa para os vulneráveis.</p> <p>Os objetivos profissionais definidos serão usados pelo sistema para busca de vagas que correspondam exatamente às opções do CBO escolhidas.</p>	☹️	☹️	☹️

Fonte: O autor.

A **satisfação da etapa é alta** pela sensação de acolhida, atenção e orientações do atendente.

A **difficuldade da etapa é média** devido às ambiguidades e desatualização da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Apesar de não haver apresentação prévia da jornada do trabalhador (etapas da intermediação de mão de obra), verificaram-se pequenos informativos aos trabalhadores como:

- a) Documentos necessários para cadastro no sistema;
- b) Forma de consulta de vagas no portal da PBH;
- c) Endereços dos postos municipais;
- d) Endereços na internet do aplicativo SINE Fácil e da plataforma Emprega Brasil;
- e) Lembrete sobre documentos necessários à pré-seleção;
- f) Informações sobre vagas específicas que demandam maior campanha de divulgação, como, por exemplo, como o trabalho em escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI);
- g) Instituições que prestam serviços de colocação para jovens menores de 18 anos.

Entende-se que a explicação da jornada do serviço e dos direitos e proteção do trabalhador poderiam, também, serem fornecidas mediante folhetos, placas etc.

5.4.3.4 Etapa: Vagas

Quadro 16 - Quadro analítico da etapa "Vagas"

Critérios/Itens de exame	Item de exame	Análise	Personas		
			Médio	Vulnerável	Jovem
Consulta de vagas	Isonomia dos critérios das vagas	Relatos de que há empregadores que registram vagas com exigências discriminatórias em relação às características ou condições do trabalhador ²³ . Mesmo com proibição legal, essa prática é recorrente e que, se forem enviados candidatos fora desses critérios, a empresas os reprovam usando justificativas de teor subjetivo.	☹	☹	☹
	Grau de exigência	Empregadores geralmente incluem exigências de qualificação e grau de instrução maiores do que as vagas que eles inserem realmente necessitam (BRASIL, 2017, p. 31)	☹	☹	☹
	Benefícios ao trabalhador	As empresas normalmente disponibilizam apenas dois vales transportes para a locomoção do trabalhador até o trabalho (um para ida, outro para volta). Assim, trabalhadores que moram em locais que necessitam de mais vales, são prejudicados por essa limitação.	☹	☹	☹
	Mecanismo de busca de vagas	O mecanismo de consulta de vagas utiliza o CBO para a paridade entre os objetivos profissionais do trabalhador e a ocupação informada na vaga, o que pode incorrer em disparidades indesejáveis, já que o CBO está desatualizado e contém registros ambíguos.	☹	☹	☹
	Alternativas para insucesso na busca	Caso não encontre vagas no perfil do trabalhador, o atendente pode buscar formas de flexibilizações na pesquisa, caso o trabalhador queira. A flexibilização envolve várias tentativas com objetivos profissionais semelhantes ou contato telefônico com o representante do empregador (geralmente o setor de Recursos Humanos) para que ele aceite o perfil do candidato, uma vez que o atendente entenda que ele tem potencial.	☺	☺	☺
Avaliação do atendimento	Canais para <i>feedbacks</i>	O atendimento do BH Resolve conta com painéis que o trabalhador informa sua satisfação com o serviço oferecido. Relatórios do sistema de captação informou média de 95,5% de satisfação.	☺	☺	☺

Fonte: O autor.

²³ Conforme a Lei 9.029/1995, é proibida a adoção de parâmetros que possam limitar ou discriminar o acesso do cidadão ao trabalho, como: “sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, dentre outros, ressalvadas, nesse caso, as hipóteses de proteção à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1995b). A Constituição Federal, no art. 7º, incs. XXX e XXXI, também refuta a discriminação por “motivo de sexo, idade, cor, ou estado civil”, bem como relativas ao trabalhador portador de deficiência.

A **satisfação da etapa é alta**, uma vez que foi encontrada vaga com seu perfil e pela cortesia e solicitude do atendimento (ressalta-se que a jornada foi elaborada a partir do cenário otimista para a procura de vagas e o processo seletivo, tendo sucesso em todos os casos - as situações de insucesso são especificadas nos momentos de verdade), abordados adiante.

A **dificuldade da etapa é alta** devido às tentativas para encontrar uma classificação no CBO compatível com seus objetivos e experiências profissionais.

O sistema de busca de vagas retorna aquelas que tiverem atendidos os critérios do empregador e também estiverem de acordo com a função registrada na vaga. A forma de verificar a paridade (*matching*) dessas funções é pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), de 2003. A lista contém informações “muito defasadas em relação à realidade atual do mercado de trabalho brasileiro” (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020, p. 95). Se não bastasse, a forma de busca avalia a correspondência exata do que está registrado no CBO e o que o usuário informou no sistema. Buscas de vagas compatíveis com o perfil dos trabalhadores devem ser realizadas manualmente na forma de “tentativa e erro”.

5.4.3.5 Etapa: Preparação

Quadro 17 - Quadro analítico da etapa "Preparação"

Critérios/Itens de exame	Item de exame	Análise	Personas		
			Médio	Vulnerável	Jovem
Guichê de senha para currículo	Solicitação para elaborar currículo	O trabalhador que deseja a elaboração de currículo pelo SINE-PBH, deve solicitar nova senha no guichê de entrada.	😊	😊	😊
Fila para atendimento	Conforto e sinalizações para fila para elaboração de currículo	O trabalhador deve enfrentar nova fila, agora específica para a elaboração de currículo. As tratativas são similares à fila inicial de atendimento. O trabalhador vulnerável pode não estar habituado ao controle de fila por sistema.	😊	😞	😊
Elaboração de currículo	Redação e cadastro do currículo	A elaboração de currículo é realizada por estagiário de psicologia	😊	😊	😊
Orientação profissional	Qualidade dos atendentes para orientação profissional	A orientação também é realizada por estagiário de psicologia e essa atividade geralmente encadeada com a elaboração de currículo. Por se tratarem de temas diferentes, foram segregados em dois pontos de contato.	😊	😊	😊

Fonte: O autor.

A **satisfação da etapa é média**, uma vez que há necessidade de voltar ao guichê de senhas e enfrentar nova fila.

A **dificuldade da etapa é baixa**, pois a elaboração de currículo e orientação profissional são momentos de diálogos e pouca complexidade.

Os currículos são redigidos seguindo modelo pré-existente. Porém, após o término, eles são armazenados em diretório do computador, o que limita o potencial dos registros estruturados e atualização futura em novo atendimento. Além disso, a inexistência de banco de dados organizado para essas informações impede estudos, estatísticas e apoio à tomada de decisão pela gestão do SINE-PBH.

5.4.3.6 Etapa: Seleção

Quadro 18 - Quadro analítico da etapa "Seleção"

Critérios/Itens de exame	Item de exame	Análise	Personas		
			Médio	Vulnerável	Jovem
Marcação de pré-seleção	Marcação de pré-seleção	Agendamento da pré-seleção, que ocorre no mesmo prédio do BH Resolve	☺	☺	☺
Atividades de pré-seleção	Atividades de pré-seleção	Aplicação de testes de pré-seleção	☺	☺	☺
Encaminhamento	Encaminhamento	Os candidatos escolhidos na pré-seleção são direcionados ao processo seletivo pelo empregador. É emitida a Carta de Encaminhamento, que deve conter os registros pertinentes ao recrutamento e ao resultado da contratação. Normalmente, até cinco candidatos por vaga.	☺	☺	☺
Seleção	Seleção	Este ponto de contato é sob domínio do empregador. O SINE-PBH não participa.	☺	☺	☺
Retorno do encaminhamento	Retorno do encaminhamento	A Carta de Encaminhamento de cada trabalhador é retornada com o resultado do processo seletivo e de contratação.	☺	☺	☺

Fonte: O autor.

A **satisfação é muito alta**, pois houve a contratação, mesmo com elevado nível de ansiedade.

A **dificuldade é muito alta**, pois a seleção envolve procedimentos desconhecidos pelo trabalhador e a concorrência o deixa apreensivo, comprometendo o raciocínio.

A pré-seleção é facultativa, caso o empregador deseje que essa etapa seja realizada pelo SINE BH Resolve. As atividades devem ser aplicadas por psicólogos e envolvem análise curricular, entrevistas individuais ou coletivas, dinâmicas de grupo e aplicação de provas. Em decorrência da pandemia e do fim do contrato com a instituição que disponibilizava esses

profissionais (AMAS - Associação Municipal de Assistência Social), essa etapa encontra-se suspensa.

Quando vigente, a pré-seleção ocorria em dia marcado e a comunicação da data, horário e local era realizada pelo SINE BH Resolve aos trabalhadores selecionados via telefone. O não comparecimento, geralmente incorria em reprovação tácita do trabalhador, a não ser que a vaga fosse de difícil preenchimento ou se o candidato tivesse destaque no seu potencial. Nesse caso, o SINE BH Resolve persistia no contato ou buscavam a continuidade de trabalhadores ausentes junto aos empregadores.

Conforme relatos das entrevistas, atrasos ou não comparecimento do trabalhador eram frequentes, seja por não atenderem às ligações, os números informados estarem errados, ou por ausência declaradamente injustificada. No entanto, em outra visão, os trabalhadores em situação vulnerável poderiam não ter telefones de contato disponíveis. Haveria, em casos como esse, a necessidade de informá-los de outras maneiras, mesmo que seja mediante o seu retorno em dia pré-estabelecido

5.4.3.7 Pós-serviço

Quadro 19 - Quadro analítico do pós-serviço

Critérios/Itens de exame	Análise	Personas		
		Médio	Vulnerável	Jovem
Acompanhamento do trabalhador contratado	A acompanhamento (<i>follow-up</i>) auxilia na ambientação do trabalhador, reduz riscos de práticas ilegais ou abusivas pelos empregadores, aumenta o engajamento do trabalhador para criação de carreira e produz dados estatísticos para apoio à tomada de decisão. Porém, não há acompanhamento no SINE BH Resolve	☹	☹	☹
Encaminhamento para qualificação	A qualificação e capacitação do trabalhador está suspensa devido à pandemia, mas antes eram oferecidas de forma racionada devido às poucas vagas.	☺	☺	☺
Encaminhamento para programas sociais	Os trabalhadores vulneráveis ou que apresentem mais dificuldades de colocação no mercado de trabalho podem ser encaminhados para programas sociais. Há poucas iniciativas e programas e os que existem contam com poucos recursos para operacionalização.	☺	☹	☺
Ações de estímulo para a continuidade da busca por emprego	O trabalhador que vê frustrada sua busca por emprego, por vezes de forma continuada, necessita de motivação e orientações para se planejar para o processo de (re)colocação no mercado de trabalho. Os poucos incentivos observados foram pelas atendedoras que orientam a continuar indo à agência, fazer uso do meio digital ou buscar qualificações.	☹	☹	☹

Fonte: O autor.

O serviço de intermediação de mão de obra pode ser finalizado em diversos pontos da jornada do usuário. Seja com o êxito da contratação do trabalhador pela empresa empregadora, ou por desfechos negativos dos momentos de verdade (pontos críticos ou decisivos da jornada do trabalhador), como: não encontrar vagas, desistências, desorientações etc.

Em todos os casos, o SINE-PBH se mostrou pouco perseverante junto aos usuários da intermediação de mão de obra para que não desistam de procurar emprego. Assim, não há considerações sobre o pós-serviço no serviço atual.













5.4.3.8 Momentos de verdade

Foram identificados quatro momentos críticos na jornada do trabalhador. Eles estão sinalizados com números em destaque vermelho nos seguintes pontos de contato:

1. Fila para atendimento - ocorre nas etapas de “Recepção” e “Preparação”;
2. Consulta de vagas;
3. Atividades de pré-seleção;
4. Seleção.

Nesses pontos, o trabalhador é submetido a eventos que podem frustrar a jornada do serviço, fazendo com que o serviço seja finalizado antecipadamente sem êxito para o trabalhador.

Quadro 20 - Quadro analítico dos momentos de verdade

Critérios/Itens de exame	Análise	Personas		
		Médio	Vulnerável	Jovem
Fila para atendimento	Pode ocorrer situações como irritação durante a espera ou saídas para fora do prédio, desperdiçando sua vez na fila de atendimento. Nesses casos o trabalhador deve iniciar o processo todo novamente.			
Consulta de vagas	A interrupção do serviço se dá pela frustração na busca de vagas compatíveis com seu perfil ou por reprovação nos testes de recrutamento. Não foram encontrados programas de incentivo e de planejamento do processo de (re)colocação no mercado de trabalho			
Atividades de pré-seleção				
Seleção				

Fonte: O autor.

Os momentos de verdade são importantes para que se proveja medidas inovadoras para que o usuário possa retomar o serviço e não ficar desacreditado no seu potencial ou na eficácia do serviço. Exemplos dessas medidas são avisos para que ele se atenha às chamadas da fila para

atendimento, para o primeiro caso; ou intervenções que resgate a sua motivação e continue no processo de recolocação profissional. Alternativas também podem ser apresentadas como:

- Alertar o trabalhador sobre a importância da qualificação e encaminhá-lo para um curso (Pronatec ou demais disponíveis).
- Encaminhar o trabalhador para iniciativas de empreendedorismo, economia solidária ou trabalho autônomo.
- Rever as pretensões do trabalhador.
- Encaminhar o trabalhador para orientação profissional (BRASIL, 2015)

5.4.3.9 Análise das *personas* diante a jornada do trabalhador

Nos exames dos pontos de contato da jornada do trabalhador, no pré e pós-serviço e nos momentos de verdade, atribuiu-se um sinalizador, representado por ícones de rosto (“carinhas”), para indicar se o achado seria favorável ou não em cada *persona* sob análise. Quando o quesito não é favorável, atribui-se o valor -1 (carinha triste); quando é neutro, atribui-se o valor 0 (carinha indiferente) e quando o quesito é favorável, atribui-se o valor +1 (carinha feliz), resultando na tabulação apresentada no Quadro 21.

Quadro 21 - Quadro de contabilização dos indicadores de centralidade

		<i>Personas</i>								
		Médio			Vulnerável			Jovem		
		Favoráveis	Neutros	Desfavoráveis	Favoráveis	Neutros	Desfavoráveis	Favoráveis	Neutros	Desfavoráveis
Etapas	Critérios	😊	😐	😞	😊	😐	😞	😊	😐	😞
Pré-serviço	4	1	0	-3	1	0	-3	2	0	-2
Recepção	3	2	1	0	2	0	-1	2	1	0
Cadastro	5	2	2	-1	2	0	-3	2	1	-2
Vagas	6	2	0	-4	2	0	-4	2	0	-4
Preparação	4	2	2	0	2	1	-1	2	2	0
Seleção	5	0	5	0	0	5	0	0	5	0
Pós-serviço	4	0	2	-2	0	1	-3	0	2	-2
M. de verd.	4	0	0	-4	0	0	-4	0	0	-4
Soma	35	9	12	-14	9	7	-19	10	11	-14
Índices de pontos favoráveis, neutros e desfavoráveis	-	9/35 0,257 25,7%	12/35 0,343 34,3%	-14/35 -0,400 -40,0%	9/35 0,257 25,7%	7/35 0,200 20,0%	-19/35 -0,543 -54,3%	10/35 0,286 28,6%	11/35 0,314 31,4%	-14/35 -0,400 -40,0%

Fonte: O autor.

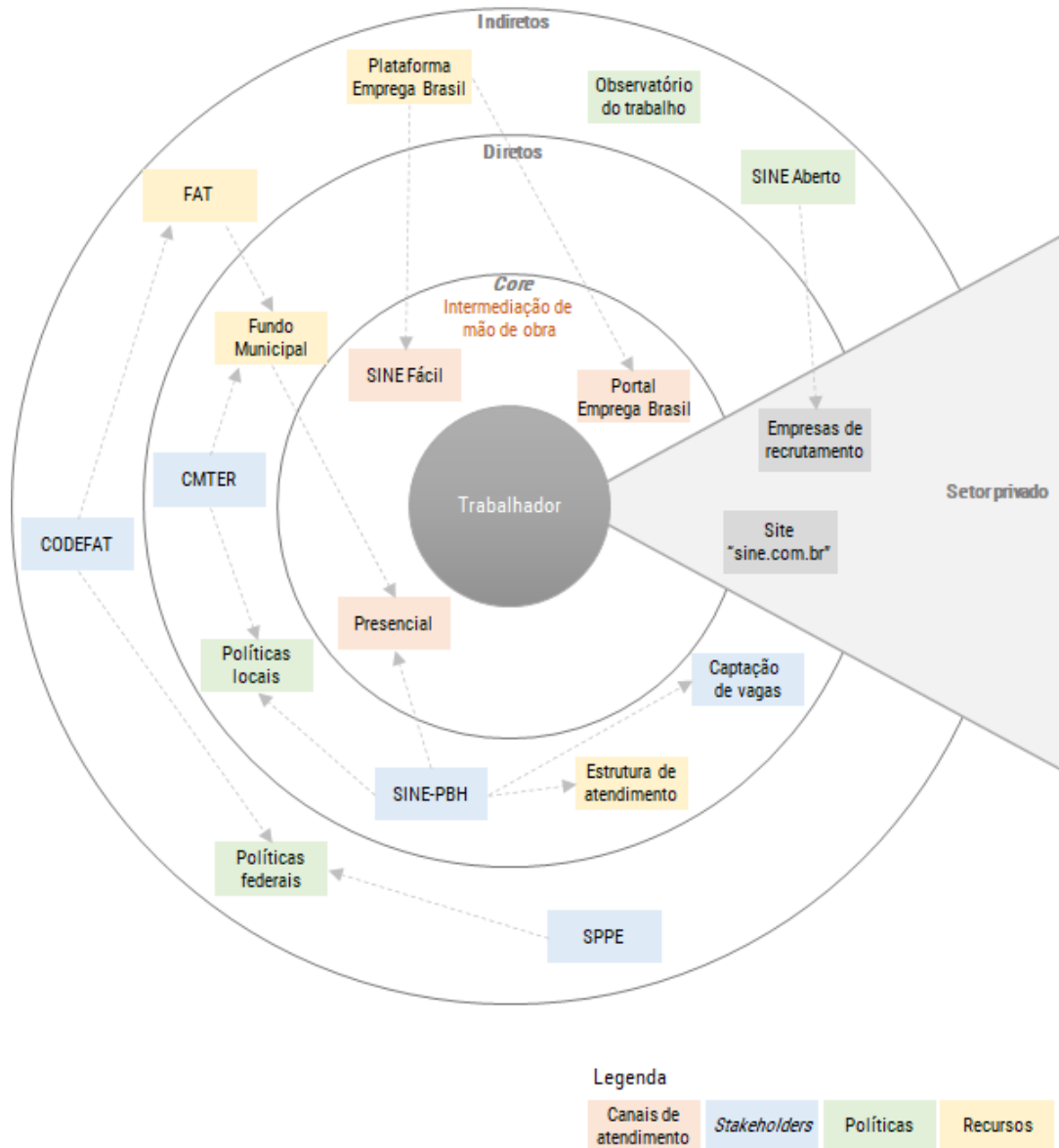
Os indicadores representam a evolução de cada *persona* analisada na jornada da intermediação de mão de obra e, de acordo com as quantidades de achados favoráveis, neutros e desfavoráveis a cada uma dessas *personas*, chegou-se nas seguintes polarizações: a representação dos trabalhadores vulneráveis apresenta mais pontos desfavoráveis (-19/35, aproximadamente -54,4%); por outro lado, a *persona* relacionada aos trabalhadores jovens, apresenta maior quantidade de pontos favoráveis na jornada do trabalhador (10/35, aproximadamente 28,6%).

5.5 O mapa de ecossistema da intermediação de mão de obra

A pesquisa buscou entender e mapear a jornada do usuário no serviço presencial de intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve, considerando os pontos de contato e demais aspectos que pudessem influenciar positiva ou negativamente a centralidade do cidadão. No decorrer dos estudos, no entanto, surgiram também informações consideradas importantes relativas a elementos que complementam ou que dão suporte ao serviço em questão. Entende-se que essas informações colhidas possam auxiliar na contextualização do objeto da pesquisa e também contribuir para a visão holística do serviço, princípio defendido pelo Design de Serviços.

Esses elementos se constituem de políticas públicas, financiamento do serviço, intersetorialidades e oferta de outros canais de atendimento. Eles geralmente atuam na retaguarda, direcionando e fomentando a gestão do SINE ou de forma suplementar à intermediação presencial de mão de obra. Para retratar esses componentes, recorreu-se à ferramenta do Design de Serviços denominada mapa de ecossistema, conforme ilustrado na Figura 23.

Figura 23 - Mapa de ecossistema da intermediação de mão de obra no SINE-PBH



Fonte: O autor.

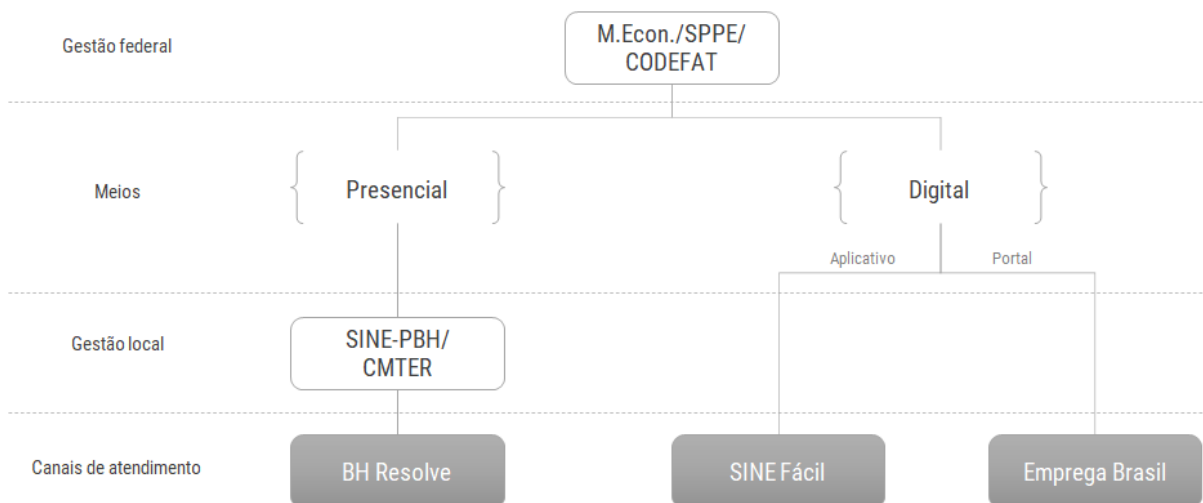
O modelo traz no centro o trabalhador, usuário do SINE que busca uma colocação no mercado de trabalho. O primeiro círculo (*core*) representa os canais disponibilizados a ele, considerando, inclusive, os meios digitais (aplicativo SINE Fácil e portal Emprega Brasil). O segundo círculo (diretos) abrange os elementos em nível local que definem o funcionamento do serviço no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte. Por último, tem-se o terceiro ciclo (indiretos), onde situam os elementos da esfera federal. Além disso, o mapa procurou representar outros influenciadores da iniciativa privada considerados significativos para a intermediação de mão de obra do SINE.

5.5.1 Canais digitais para a intermediação de mão de obra do SINE

Ao trabalhador são disponibilizados, além do atendimento presencial, canais digitais para acesso por dispositivos móveis (celulares e *tablets*) e para acesso via computador. O acesso por dispositivos móveis é feito pelo aplicativo SINE Fácil e, por computador, através do portal Emprega Brasil.

De maneira geral, os canais de atendimento do SINE (tanto presencial, quanto digitais) foram idealizados pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e pela Secretaria de Políticas Públicas para o Emprego (SPPE), sendo que os canais digitais são providos pelas instâncias dessas instituições e o canal presencial conta com o intermédio e definição de políticas públicas e gestão locais por meio de parcerias com Estados, Municípios e dos Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda (CTER). No caso do município de Belo Horizonte, a Prefeitura fornece a estrutura para o atendimento presencial e, ao Conselho Municipal de Trabalho Emprego e Renda (CMTER), fica a atribuição de definir as políticas públicas de trabalho e renda em âmbito local. A Figura 24 busca apresentar a disposição dessas disponibilidades.

Figura 24 - Instâncias de gestão e canais de atendimentos do SINE PBH



Fonte: O autor.

Quanto aos canais digitais, abaixo são apresentados os mapeamentos simplificados das jornadas do usuário no SINE Fácil e no Emprega Brasil, respectivamente. Esses modelos, apesar de sintetizados, têm o objetivo de prover comparações com a jornada do usuário no serviço presencial de intermediação de mão de obra. Dessa forma, eles não contaram com os aspectos relativos às suas emoções, dificuldades, problemas e oportunidades, por exemplo.

A Figura 25 apresenta a jornada do usuário no serviço de intermediação de mão de obra quando ele utiliza o aplicativo para dispositivos móveis denominado SINE Fácil.

Figura 25 - Jornada do trabalhador no aplicativo SINE Fácil

ETAPAS	Início	Cadastro	Vagas	Preparação	Seleção
PONTOS DE CONTATO	1. Menu de opções	1. Atualização cadastral (previamente cadastrado) 2. Objetivos profissionais	1. Consulta de vagas		1. Agenda de entrevistas 2. Resultado do processo seletivo 3. Acompanhamento do processo seletivo
PROBLEMAS		■ Objetivos profissionais com seleção fixa do CBO, gerando incertezas sobre quais itens escolher	■ Busca de vagas pelo CBO e com paridade rígida (matching de 100%) ■ Não informa os parâmetros usados na busca, prejudicando a transparência da busca		
OPORTUNIDADES	■ Assistente virtual explicando as opções de tela				■ Entrevistas online

Fonte: O autor.

Já a Figura 26 representa a jornada do trabalhador na plataforma Emprega Brasil, que pode ser acessada por computadores.

Figura 26 - Jornada do trabalhador na plataforma Emprega Brasil

ETAPAS	Início	Cadastro	Vagas	Preparação	Seleção
PONTOS DE CONTATO	1. Menu de opções	1. Atualização cadastral (previamente cadastrado) 2. Objetivos profissionais	1. Consulta de vagas	1. Montar currículo	1. Calendário 2. Informar resultado do processo seletivo 3. Acompanhar processo seletivo
PROBLEMAS		■ Objetivos profissionais com seleção fixa do CBO, gerando incertezas sobre quais itens escolher	■ Busca de vagas pelo CBO e com paridade rígida (matching de 100%) ■ Não informa os parâmetros usados na busca, prejudicando a transparência da busca		
OPORTUNIDADES	■ Assistente virtual explicando as opções da tela				■ Entrevistas online

Fonte: O autor.

A partir do mapeamento das jornadas do trabalhador nos três canais de provimento do serviço de intermediação de mão de obra (presencial no SINE BH Resolve, digital pelo aplicativo SINE Fácil e digital pela plataforma Emprega Brasil), foi possível o cotejo e análises dos aspectos positivos e negativos que influem na experiência do usuário, conforme representado no Quadro 22.

Quadro 22 - Quadro comparativo dos canais de atendimento

Etapas		Canais de atendimento		
		Presencial	SINE Fácil	Emprega Brasil
Pré-serviço	Temas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Divulgação do serviço ■ Divulgação de vagas ■ Locomoção até o posto SINE 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Divulgação do serviço ■ Celular ou tablet ■ Credenciais “gov.br” ou QR-Code 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Divulgação do serviço ■ Computador ■ Credenciais “gov.br”
	Análise	A divulgação presencial necessita de campanhas de publicidade específicas	A divulgação conta com companhias da Rede SINE e da própria internet	A divulgação conta com companhias da Rede SINE e da própria internet
Início	Pontos de contato	<ul style="list-style-type: none"> ■ Balcão de informações ■ Guichê de senha para atendimento ■ Fila para atendimento 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Menu 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Menu
	Análise	Necessário deslocamento do usuário até o posto de atendimento	Usuário pode acessar de qualquer local com cobertura internet.	Usuário pode acessar a partir de computador com acesso à internet.
Cadastro	Pontos de contato	<ul style="list-style-type: none"> ■ Boas-vindas ■ Cadastro ■ Objetivos profissionais 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atualização cadastral (previamente cadastrado) ■ Objetivos profissionais 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atualização cadastral (previamente cadastrado) ■ Objetivos profissionais
	Análise	Acolhimento e assessoria do atendente	Depende de literacia digital do usuário	Depende de literacia digital do usuário.
Vagas	Pontos de contato	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consulta de vagas ■ Avaliação do atendimento 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consulta de vagas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consulta de vagas
	Análise	Acolhimento e assessoria do atendente	Depende de literacia digital do usuário	Depende de literacia digital do usuário
Preparação para a seleção	Pontos de contato	<ul style="list-style-type: none"> ■ Guichê de senha para currículo ■ Fila para atendimento ■ Elaboração de currículo ■ Orientação profissional 	(não há)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Montar e currículo
	Análise	Acolhimento e assessoria do atendente	Depende de literacia digital do usuário Não há recurso para currículo	Depende de literacia digital do usuário
Processo seletivo	Pontos de contato	<ul style="list-style-type: none"> ■ Marcação de pré-seleção ■ Atividades de pré-seleção ■ Encaminhamento ■ Seleção ■ Retorno do encaminhamento 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Agenda de entrevistas ■ Resultado do processo seletivo ■ Acompanhamento do processo seletivo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Calendário ■ Informar resultado do processo seletivo ■ Acompanhar processo seletivo
	Análise	Acolhimento e assessoria do atendente	Possibilidade de seleção online	Possibilidade de seleção online
Pós-serviço		-	-	-

Fonte: O autor.

Verifica-se que cada canal de atendimento é complementar aos demais. A depender do perfil do trabalhador, sua fluência nos meios digitais (literacia digital) e condições de acesso à internet, o canal de atendimento presencial se faz necessário prover acesso democrático ao serviço para aqueles que não contam com condições para o uso dos canais digitais.

Em outras situações, como a vivida atualmente causada pela pandemia da COVID-19, os canais digitais são alternativas eficazes para as medidas de distanciamento social e conformidade do serviço.

O’Leary *et al.* (2019) explica que o SINE tem grande influência na realocação de desempregados, e que os atendimentos presenciais são mais efetivos junto aos usuários com menor instrução, aumentando a probabilidade de conseguirem um emprego e de reduzir o tempo em caso de recontração²⁴ (O’LEARY *et al.* 2019, p. 3, tradução nossa).

5.5.2 Políticas públicas e estrutura de atendimento locais

Sobre o usuário que procura o SINE para a intermediação de mão de obra, de maneira geral, ele se encontra em situação desfavorável em relação ao mercado de trabalho, seja devido à baixa escolaridade ou experiência profissional, ou mesmo pela falta de condições financeiras em buscar serviços de recrutamento especializado da iniciativa privada. Por vezes, ele já chega desacreditado no posto de atendimento, devido à possível desorientação sobre como ingressar no mercado de trabalho e ou mesmo nervosos diante da sua situação de desempregado (BRASIL, 2015). Pelos relatos, há trabalhadores que não têm condições para pagar o transporte público para chegar até o BH Resolve ou para se alimentar, enquanto aguarda atendimento. Em certas circunstâncias, os próprios funcionários do SINE-PBH ajudam os usuários para que possam retornar para casa ou ter uma refeição na sua ida ao BH Resolve.

Nas entrevistas, percebeu-se também que muitos trabalhadores necessitam de apoio e estímulos relacionados à autoestima, motivação, engajamento, planejamento e suporte no seu trajeto para a colocação no mercado de trabalho. A IMO, dessa forma, não deveria ser uma atividade primordialmente de pesquisa de vagas ociosas e compatíveis com os perfis dos trabalhadores - como se mostra atualmente - e sim, um processo que envolve desde o estímulo aos desalentados para que volte a procurar emprego, a preparação do trabalhador (planejamento, emocional, profissional e assistencial), a busca de vagas em si e o acompanhamento dos

²⁴ “SINE is more effective in helping less educated workers by increasing their probability of finding a job and reducing time until reemployment. Finally, the evidence suggests that online labor exchange is less effective than the service provided in person at SINE offices”

procedimentos de seleção, contratação e acompanhamento (*follow-up*) da ambientação no trabalho no período inicial da contratação.

As vagas disponibilizadas pelos empregadores geralmente apresentam baixo nível de especialização e são destinadas a atividades primárias. Diante desse cenário, as políticas públicas de emprego e renda devem também prover condições para que os usuários possam acessar o serviço e também buscar maneiras de ampliar o leque de ofertas de trabalho para ocupações de diversas especialidades e graus de instrução.

Para isso, necessita-se de coordenações intersetoriais e intergovernamentais uma vez que o acolhimento inicial do usuário e sua preparação podem envolver ações de assistência social, saúde, educação, dentre outras áreas. Além disso, faz-se necessário o estudo constante do mercado de trabalho metropolitano a fim de atrair segmentos ainda pouco presentes no SINE, como profissões especializadas, de cursos superiores ou cargos de coordenação. Entende-se que essa iniciativa possa ser propiciada, sobretudo, pelo CMTER.

Identificaram-se iniciativas no SINE-PBH voltadas para a inclusão e acesso ao emprego, mas elas se mostraram carentes de planejamento estratégico e propulsão política. Abaixo, são apresentados alguns programas implantados, seja com a coparticipação de órgãos da própria Prefeitura ou com outras instituições, como o governo de Minas Gerais:

- a) **Projeto de Mercado de Trabalho Inclusivo (PROMETI)** - Criado por meio da então Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) para a inclusão de pessoas com necessidades especiais no mercado de trabalho.

O Prometi é uma estratégia de inclusão produtiva voltada para pessoas com deficiência, com idade a partir de 14 anos, que realiza a intermediação de mão de obra de trabalhadores com as empresas cadastradas, com base na Lei Federal nº 8.213 de 24/07/1991, além de cursos e oficinas de preparação para o mercado de trabalho. A legislação prevê que empresas com mais de 100 funcionários reservem de 2% a 5% das vagas para pessoas com deficiência (BELO HORIZONTE, 2017b, n.p.);

- b) **Programa Estamos Juntos** - Instituído pela Lei Municipal 11.149/2019, é desenvolvido em conjunto pelas Secretarias de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) e “tem como objetivo fomentar e garantir a inclusão produtiva da população em situação ou com trajetória de vida nas ruas, no âmbito do Município” (BELO HORIZONTE, 2021, n.p.);
- c) **Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp)** - Segundo funcionário entrevistado, o SINE-PBH tem parceria com o governo de Minas Gerais

para atendimento especializado a ex-detentos, mediante o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp).

Além dessas iniciativas de nível local, a Rede SINE também manteve programas para a qualificação de jovens no mercado de trabalho, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), o Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (Qualifica Brasil), dentre outros.

Vale destacar que em Belo Horizonte existem outras instituições que oferecem os serviços do SINE. Além da Prefeitura, que conta com três postos: BH Resolve, Barreiro e Venda Nova; também há a Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) e o Governo de Minas Gerais. Os serviços prestados são similares, porém não há articulação entre essas representações para que possam desenvolver trabalhos coordenados ou troca de informações regionais sobre políticas públicas relacionados ao trabalho, emprego e renda, conforme relato de funcionário entrevistado. Também, de acordo com as entrevistas, haveria agenda de encontros semestrais em Brasília para abordagens sobre o Sistema Nacional de Emprego, porém eles não ocorreram nos últimos períodos.

Sobre a capacidade operacional do SINE BH Resolve, houve redução de funcionários voltados para o atendimento e orientação profissional aos trabalhadores. Nenhum psicólogo do quadro que havia outrora teve o contrato renovado e as atividades que demandam condução profissional dessa área são realizadas por estagiários de psicologia. Eles atuam, principalmente, nos procedimentos de pré-seleção, atendimento aos egressos do sistema prisional, encaminhamentos para a Assistência Social e ministração de cursos pontuais sobre comportamento profissional e elaboração de currículos, por exemplo.

Ainda segundo relato, o BH Resolve contava com telecentro no interior do prédio, que poderia ser usado pelos trabalhadores sem acesso à internet para a elaboração de currículos ou procura de vagas na plataforma Emprega Brasil. No portal da Prefeitura ainda consta a existência do telecentro no BH Resolve (BELO HORIZONTE, 2018), mas ele não está disponível na prática.

Os três postos de atendimento (Centro/BH Resolve, Barreiro e Venda Nova) não abrangem as nove regionais do município. Nisso, os trabalhadores que residem nas seis regionais não atendidas têm o acesso dificultado ao serviço de intermediação de mão de obra. Ademais, segundo explanação de funcionários, o prédio de atendimento em Venda Nova alaga constantemente em períodos de chuva.

Os atendentes são treinados mediante troca de experiências e vivências entre si. Foi exposto que não conhecem documentos e orientações da Rede SINE, como as Cartilhas disponíveis para esses profissionais (BRASIL, 2015, 2017, 2017b), ou cursos de capacitação presenciais ou virtuais.

5.5.3 Observatórios do trabalho

A formulação de políticas públicas de emprego e renda e o processo de tomada de decisões na organização, estruturação e gestão dos serviços do SINE-PBH demandam conhecimento e informações sobre o cenário socioeconômico e as variantes que influem nos índices de desemprego das classes dos trabalhadores na região metropolitana de Belo Horizonte. No entanto, conforme posicionamento das entrevistadas, não há estudos e pesquisas sobre o acompanhamento dessas variáveis no âmbito regional e que, dados agregados são obtidos junto à instância específica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE). Esses dados representam levantamentos consolidados, sem que haja o desmembramento em parcelas importantes para o conhecimento mais aprofundado dos contextos das ofertas de emprego e demandas de trabalho, como: regiões e regionais que mais/menos contratam, grau de instrução com maiores demandas, ramos da economia com maiores potenciais para admissão, grupos de idade, sexo, rendimento médio, trabalho informal etc.

O estudo e o conhecimento dessas perspectivas são importantes para que políticas públicas e investimentos sejam aplicados com maior direcionamento e capaz de prover efeitos mais satisfatórios tanto para os trabalhadores, quanto para os empregadores.

Nesse viés, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) estimula a criação dos chamados “Observatórios do Trabalho”.

O Observatório do Trabalho é um instrumento para produção e disseminação de informações, estudos e análises sobre o mundo do trabalho, com vistas a subsidiar atores públicos e privados que formulam, executam ou acompanham ações no campo das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil (DIEESE, 2016, p. 16).

Os Observatórios do Trabalho também buscam “subsidiar a formulação de políticas públicas de emprego, trabalho e renda, com informações, análises e propostas de ação em relação às questões econômicas locais/regionais” (DIEESE, 2017?, n.p.). De acordo com o portal do DIEESE, os seguintes entes contam com observatórios do trabalho, inclusive com

recurso de georreferenciamento: Estado da Bahia, Estado do Ceará, Estado do Paraná, Estado do Rio de Janeiro, Estado do Rio Grande do Norte, Município de Campinas, Município de Curitiba, Município de Manaus, Município de Maricá, Município de Osasco, Município de Porto Alegre, Município de Recife, Município de São Paulo, Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo (DIEESE, 2017?).

O suporte metodológico para a implantação do Observatório do Trabalho em nível local pode ser dado pelo próprio DIEESE e, para isso, conta com o “Caderno Metodológico - Observatórios do trabalho: conhecer para transformar” (DIEESE, 2016).

O Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), também disponibiliza o portal “Observatório Nacional do Mercado de Trabalho” (BRASIL, 2017d) e, de acordo com essa fonte, os observatórios locais estão dispostos conforme o Quadro 23.

Quadro 23 - Rede do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho

Unidade federativa	Observatórios
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório Nacional do Mercado de Trabalho - OBTrabalho ■ Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo - ONESC ■ Observatório das Migrações Internacionais - OBMigra
Bahia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório do Trabalho da Bahia
Curitiba	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório do Trabalho de Curitiba
Maranhão	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório do Mercado de Trabalho do Maranhão
Pará	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório Paraense do Mercado de Trabalho
Paraíba	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório do Mercado de Trabalho da Paraíba
Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório do Mercado de Trabalho de Pernambuco
Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório Social do Trabalho - UFPel ■ Observatório do Trabalho de Caxias do Sul ■ Observatório Unilasalle Trabalho, Gestão e Políticas Públicas
São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Observatório do Trabalho de São Paulo ■ Observatório do Trabalho de Campinas

Fonte: Adaptado de BRASIL (2017d, n.p.).

Observa-se que nenhuma cidade ou instituição de Minas Gerais aparece na Rede do Observatório nacional do Mercado de Trabalho.

5.5.4 O “Novo SINE”

O SINE deverá passar por mudanças políticas, administrativas e estruturais para que seu desempenho em relação ao índice de contratação de trabalhadores via esse canal melhore. Como já apresentado, além de realizar os procedimentos descritos na jornada do trabalhador, a intermediação de mão de obra também realiza a captação de vagas e essa função tem

apresentado dificuldades para prover maior oferta de oportunidades, o que limita o desempenho do serviço como um todo (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

Diante disso, medidas para aumentar a quantidade de contratações e reduzir os índices de desemprego no país estão sendo consideradas e esses aprimoramentos buscam também maior alinhamento com os mecanismos de intermediação de mão de obra adotados pelos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A seguir, são apresentadas as frentes do denominado “Novo SINE”, conforme publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020) e normativos legais.

- a) **Sine Aberto.** A Resolução CODEFAT 826, de 26 de março de 2019 dispõe sobre o compartilhamento da base de dados dos trabalhadores cadastrados no SINE a instituições privadas para que possam ser utilizadas para intermediações de mão de obra realizadas por essas instituições. No momento da consulta das demandas de trabalho não são disponibilizadas as identificações dos trabalhadores (são “desidentificados”) e só com a paridade (*matching*) com vagas compatíveis, a instituição privada contará com as informações pessoais do trabalhador. A Resolução já está em vigor desde a data da sua publicação, ocorrida em 02 de abril de 2019;
- b) **Perfilização.** Experiências em outros países mostram que a customização de atendimento ou dos canais digitais de intermediação de mão de obra resulta em maiores contratações. O SINE espera que com a perfilização, os atendimentos presenciais e nos canais digitais se ajustem ao perfil do trabalhador, dando-lhes opções direcionadas às suas particularidades, necessidades e objetivos. Para isso, é necessário o uso de tecnologias como inteligência artificial e aprendizagem de máquina (*machine learning*) e essas funcionalidades estão sendo elaboradas em parceria com a empresa Microsoft. Inicialmente todos os trabalhadores usuários do SINE serão classificados em três categorias: 1) trabalhadores aptos para o mercado de trabalho; 2) trabalhadores que necessitam de qualificação profissional e 3) trabalhadores que, além da qualificação, também carecem de outros serviços para estarem preparados para o mercado de trabalho;
- c) **Revisão das plataformas digitais.** Os sistemas disponibilizados pelo SINE devem ser evoluídos e contar com maior promoção para que sejam massificados dentre os usuários. Dentre as inovações destacam-se: 1) reconhecimento de fala (*speech-to-text*) para facilitar a inclusão de dados sem necessidade de digitação; 2) aprimoramento do

- mecanismo de pareamento (*matching*), que passaria a utilizar parâmetros relacionados à competência profissional e formas de pesquisa semânticas, ao invés de utilizar os registros da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), como ocorre atualmente; 3) disponibilizar opções de qualificação profissional disponíveis em âmbito nacional, ao invés das alternativas da agência do SINE próxima ao trabalhador - as vinculações entre o trabalhador e as opções de qualificação seriam realizadas de maneira automatizada;
- d) **Gestão descentralizada.** A Lei 13.667, de 17 de maio de 2018, alterou a forma de repasse de recursos financeiros às agências dos SINE que passou do sistema de convênios plurianuais para a modalidade fundo a fundo. A forma de planejamento, execução, controle e prestação de contas dos convênios não se mostrou adequada à forma de funcionamento do SINE uma vez que as agências desenvolvem trabalho continuado, e não voltado a metas absolutas, como se fossem projetos. Conforme a Lei, o repasse para despesas correntes e de capital deverá se efetivar conforme a apuração do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-Sine). O IGD-Sine é construído em parceria com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, e se propõe a repassar mais recursos àquelas agências que tiverem maior desempenho e resultados na (re)inserção dos trabalhadores no mercado;
- e) **Unidades de atendimento privadas no SINE.** A ideia de um SINE misto, em que a iniciativa privada pudesse atuar também em funções que atualmente são realizadas exclusivamente pelas agências públicas do SINE. As atividades compartilhadas envolveriam o cadastramento de trabalhadores e empregadores, além da própria intermediação. Com isso, espera-se que a malha de atendimento se torne mais abrangente e aumente os índices de contratações. Essa parceria entre o SINE e entidades privadas já ocorrem com bons resultados em países como Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Suécia, Alemanha e Austrália.

5.6 Quadros propositivos para maior convergência à centralidade do trabalhador

A partir do mapeamento e análise da jornada do trabalhador, foi elaborado rol de proposições visando maior centralidade do serviço de intermediação de mão de obra aos usuários.

As proposições foram separadas em dois quadros, os quais representam as sugestões de melhoria relacionadas à jornada do usuário e ao mapa de ecossistema do serviço.

Quadro 24 - Quadro propositivo para a jornada do trabalhador

Etapas	Critérios	Proposição
Pré-serviço	Canais de divulgação	Promover o SINE-PBH em locais estratégicos para trabalhadores, como pontos de ônibus, cursos profissionalizantes, mídias, órgãos de atendimento ao público etc.
	Informações para uso do serviço	Atualizar o portal da PBH com os documentos realmente necessários para o atendimento ao trabalhador
	Divulgação prévia de vagas disponíveis	Retomar a publicação de vagas disponíveis no portal da PBH, inserindo mensagem chamativa de que os atendimentos presenciais estão suspensos devido à pandemia.
	Estrutura do BH Resolve	Disponibilizar placas com lista de serviços prestados em cada entrada do BH Resolve. Apesar da placa do BH Resolve e da existência de agentes públicos para prestar informações, a sinalização pode auxiliar no fluxo de pessoas, evitando acúmulo junto aos informantes da entrada.
Recepção	Visibilidade do balcão de informações	-
	Facilidade para a recepção no SINE BH Resolve	-
	Conforto e sinalizações nas filas e atendimento	Avisos visíveis para que o trabalhador aguarde sua vez no prédio do BH Resolve. Há relatos que trabalhadores saem do prédio enquanto não chega a sua vez. No entanto, geralmente sua senha é chamada antes do seu retorno.
Cadastro	Acolhimento	-
	Perfilização	Reorganização e treinamento dos atendentes para atendimentos diferenciados conforme o perfil do trabalhador
	Explicação das etapas da intermediação de mão de obra	Apresentação das etapas do serviço de intermediação de mão de obra aos trabalhadores e informações sobre direitos e proteção no trabalho, como condutas abusivas ou assédios.
	Rotina do procedimento	-
	Escolha dos objetivos profissionais	-
Vagas	Isonomia dos critérios das vagas	Comunicados e controles dos critérios discriminatórios, evitando situações preconceituosas ou de cunho pessoal.
	Grau de exigência	Comunicados e controles nos graus de exigências registradas nas vagas, não permitindo graus de qualificação além do necessário para desempenho das funções das vagas.
	Benefícios ao trabalhador	Buscar entendimento e negociação com empregadores sobre a disponibilização de vales transportes conforme a distância de moradia do trabalhador e razoabilidade do benefício.
	Mecanismo de busca de vagas	Aprimoramento dos mecanismos de busca de vagas, considerando parâmetros semânticos para a paridade (matching) e não opções rígidas do CBO.
	Alternativas para insucesso na busca	-
	Canais para <i>feedbacks</i>	Disponibilizar canais para manifestações dos trabalhadores no SINE BH Resolve além do painel de satisfação atual, como urnas para opiniões e reclamações

Fonte: O autor.

Quadro 24 - Quadro propositivo para a jornada do trabalhador

(conclusão)

Etapas	Crítérios	Proposição
Preparação	Solicitação para elaborar currículo	Aperfeiçoamento do fluxo para que, no momento da triagem no guichê de senha, já se verifique a necessidade de elaboração de currículo, evitando que o trabalhador seja submetido a duas filas de espera.
	Conforto e sinalizações para fila para elaboração de currículo	Avisos visíveis para que o trabalhador aguarde sua vez no prédio do BH Resolve. Há relatos que trabalhadores saem do prédio enquanto não chega a sua vez. No entanto, geralmente sua senha é chamada antes do seu retorno.
	Redação e cadastro do currículo	Sistema automatizado para criação e atualização de currículos Foi verificado que a plataforma Emprega Brasil já possui recurso para criação e atualização de currículos pelos trabalhadores
	Qualidade dos atendentes para orientação profissional	-
Seleção	Marcação de pré-seleção	-
	Atividades de pré-seleção	-
	Encaminhamento	-
	Seleção	-
	Retorno do encaminhamento	-
Pós-serviço	Acompanhamento do trabalhador contratado	Definição de processos para o <i>follow-up</i> (acompanhamento) do trabalhador durante sua ambientação no trabalho
	Encaminhamento para qualificação	Definir políticas e parcerias com instituições de qualificação profissional e preparação para processos seletivos
	Encaminhamento para programas sociais	Definir políticas e parcerias com unidades da Prefeitura de BH ou com entes externos para preparação profissional de trabalhadores vulneráveis ou em situações desfavorecidas.
Momentos de verdade	Fila para atendimento	Avisos para aumentar a atenção dos trabalhadores na chamada da senha ou para evitar sair do prédio.
	Consulta de vagas	Desenvolver programas para aumentar o engajamento e perseverança dos trabalhadores no processo de busca de emprego, seja mediante treinamentos, ou acompanhamento do trabalhador durante o período da intermediação.
	Atividades de pré-seleção	
	Seleção	

Fonte: O autor.

A partir da análise de ecossistema da intermediação de mão de obra, foi elaborado rol de proposições nos elementos de retaguarda ou suplementares para maior centralidade do serviço aos trabalhadores, conforme Quadro 25.

Quadro 25 - Quadro propositivo para o mapa de ecossistema

(continua)

Esferas	Elementos	Proposições
Direto	Estrutura de atendimento	<p>Aprimorar a comunicação visual, com sinalizações e orientações no ambiente de atendimento. Como sugestões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Material informativo apresentado a jornada da IMO, bem como a importância do planejamento e engajamento do trabalhador na busca de emprego. - Advertências sobre anúncios de vagas inautênticas ou agentes que cobram pelo serviço da IMO, passando-se pelo SINE
		<p>Desenvolver programas de capacitação dos atendentes com materiais disponibilizados pelo SINE e sobre melhor assessoramento aos trabalhadores, agregando mais valor ao atendimento presencial e não sendo apenas operacionalizadores dos sistemas de informação.</p>
	Políticas públicas	<p>Desenvolver planejamento estratégico do SINE-PBH, considerando os objetivos a serem alcançados em um espaço temporal, as situações atuais e as medidas necessárias para alcançá-los. O planejamento estratégico é a base para o Plano de Ação de Serviços (PAS).</p>
		<p>Realizar pesquisas detalhadas sobre os perfis dos usuários, necessidades, limitações dos trabalhadores, bem como sobre os empregadores, nichos de mercado com maiores oportunidades, regiões etc.</p>
		<p>Apresentar as realidades do SINE-PBH aos conselheiros do CMTER para que possam desenvolver maior empatia, alinhamento com as dificuldades administrativas e de recursos.</p>
		<p>Criar atendimentos diferenciados (perfilização) conforme os grupos de perfis e necessidades específicas dos trabalhadores (vulneráveis, jovens, idosos)</p>
		<p>Instituir observatório municipal de emprego e renda (DIEESE, 2016, 2017?; Brasil, 2017d)</p>
		<p>Buscar parcerias com outras unidades da PBH ou com instituições externas tanto do setor público quanto privado para melhorar as condições dos trabalhadores na busca de emprego.</p>
		<p>Aos vulneráveis, criar programas voltados para as principais necessidades, acompanhar os trabalhadores no processo de recrutamento, ao invés de prestar o serviço da IMO como uma utilidade avulsa.</p>
		<p>Aos jovens, desenvolver programas junto aos empregadores e planos de treinamento específicos.</p>
<p>Desenvolver ações de acordo com as necessidades (conforme pesquisa dos perfis dos usuários) dos demais usuários.</p>		
<p>Criar programas para o SINE itinerante, que possam ampliar a capilaridade da rede de atendimento nas regionais do município e levar o serviço a pessoas com dificuldades de locomoção ou com restrições financeiras para comparecer às agências fixas.</p>		
<p>Restabelecer os telecentros no BH Resolve bem como nas outras agências do SINE-PBH.</p>		

Fonte: O autor.

Quadro 25 - Quadro propositivo para o mapa de ecossistema

(conclusão)

Esferas	Elementos	Proposições
Direto	Políticas públicas	Potencializar as captações ativas de vagas, com iniciativas e parcerias junto às empresas privadas, com possibilidades de contrapartidas do Poder Público aos empregadores
Indireto	Plataforma Emprega Brasil	Disponibilização de funções nos sistemas corporativos para cadastro de currículos de trabalhadores nas agências do SINE, uma vez que esse recurso já está disponível nos canais digitais.
	Novo SINE	As proposições apresentadas sobre o “Novo SINE” são, por si, iniciativas de centralidade do usuário.

Fonte: O autor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou, essencialmente, evocar um dos objetivos basilares do regime democrático e da administração pública gerencial, que é a centralidade do cidadão. Apesar da simplicidade que o termo induz, a complexidade envolvida e empenho necessário para o realinhamento da gestão pública a esse preceito é grande. As novas dinâmicas das demandas e das formas de atendimento aos cidadãos, em contraposição às limitações do setor público, torna premente a adoção de abordagens inovadoras para a prestação de serviços públicos de qualidade e com foco no usuário. Diante disso, o Design de Serviços se mostra uma alternativa viável para desafios complexos como esses. Ele dispõe de princípios relacionados à empatia e ao conhecimento das realidades e necessidades cidadãos, além de ferramentas que auxiliam no mapeamento, análise e desenvolvimento de serviços orientados aos verdadeiros anseios da sociedade.

O estudo teve como objetivo geral: **aplicar os princípios e ferramentas do Design de Serviços na intermediação de mão de obra, ofertada pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE)**, visando responder como essa abordagem e suas prescrições podem contribuir na análise e na proposição de melhorias de serviços públicos centrados no cidadão. Julga-se que os resultados tenham respondido à questão, pois se crê que os objetivos específicos e, conseqüentemente, o objetivo geral, foram atingidos, como exposto a seguir:

1. **Mapear a jornada do usuário no serviço de intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve** - Esse objetivo atingido com os levantamentos documentais e bibliográficos, além de coleta de dados para a elaboração da jornada do usuário no serviço de intermediação de mão de obra, como entrevistas, questionários e observação direta. A jornada do usuário foi elaborada em duas etapas: a versão preliminar, que considerou os estudos documentais e bibliográficos, e a versão final, que foi complementada e ajustada pelas entrevistas e observação direta;
2. **Analisar elementos do mapa de ecossistema do serviço de intermediação de mão de obra do SINE BH Resolve** - Da jornada do usuário, pôde-se extrair elementos influenciadores, tanto de forma direta quanto indireta, do objeto de pesquisa. Esses elementos foram transpostos no mapa de ecossistema, o qual foi insumo para as análises dos fatores favoráveis e desfavoráveis à centralidade do serviço aos seus usuários;
3. **Construir quadro propositivo para melhoria do serviço de intermediação de mão de obra no SINE BH Resolve, considerando indicativos da convergência ou**

divergência à centralidade do usuário - Os objetivos específicos anteriores contribuíram na identificação e proposição de alternativas para a melhoria do serviço prestado com base na abordagem do Design de Serviços e na centralidade do usuário.

Destacam-se alguns achados de pesquisa decorrentes da jornada e do mapa de ecossistema do serviço em questão: Na jornada do usuário, tem-se a baixa divulgação do serviço junto ao público em potencial, falta de acolhimento para pessoas em situação desfavorável (vulneráveis e jovens) e pouca dedicação à preparação do trabalhador para o processo de seleção e recrutamento. No mapa de ecossistema, há falta de recursos financeiros e deficiências da gestão para a implementação de programas de emprego, além de ausência de estudos do mercado local de trabalho (observatório do trabalho) e de políticas públicas efetivas voltadas para o emprego e renda. Ressalta-se que informações atualizadas do mercado de trabalho é requisito preponderante para a tomada de decisões e direcionamentos das políticas e serviços locais e emprego e renda.

Contrapondo-se o serviço de intermediação de mão de obra analisado com os princípios do Design de Serviços, são apresentadas as observações abaixo.

Quanto à centralidade do usuário, verifica-se que o princípio não é aplicado, pois a intermediação de mão de obra é disponibilizada a partir da ótica da administração, que provê, predominantemente, consultas de vagas nos sistemas de informação. Já as realidades e necessidades dos usuários são mais amplas, envolvendo um processo de médio prazo para a preparação e (re)inserção no mercado de trabalho, o que demanda planejamento, direcionamento e acompanhamento. As iniciativas do SINE quanto às capacitações e preparação profissional, de forma geral, surtem pouco efeito, já que são pontuais e sem personalização.

Quanto à cocriação, também há dissonâncias devido à falta de estímulos para a participação de partes interessadas, além da administração pública, na definição e melhoria do serviço. Mesmo com as novas diretrizes do SINE sobre a criação de conselhos representativos, sua atuação ainda se mostra incipiente no caso do SINE PBH.

Quanto à visão de que os serviços devem ser aplicados de maneira sequencial, vê-se que é contemplado, pois há um fluxo razoavelmente claro da condução dos usuários do serviço. No entanto, ainda faltam a divulgação e o esclarecimento prévio desse fluxo para os usuários, de forma que eles possam se planejar e ter maior assertividade na busca de oportunidades e eventual contratação.

Quanto ao princípio da evidência, ou seja, de que o andamento do serviço deve ser percebido pelos usuários mediante indicativos físicos, informativos ou sensoriais, entende-se que há atendimento parcial, já que, no geral, há manifestações, como o currículo elaborado pelos atendentes e a Carta de Encaminhamento; mas outros pontos críticos, como a falta de clareza dos critérios para a busca e paridade das vagas, e a ausência de “memória” do serviço em relação às interações anteriores com os usuários - a cada vez que o usuário vai ao SINE para a intermediação de mão de obra, é quase como se fosse primeira.

Quanto ao holismo, também não há atendimento, a julgar que o usuário está diante de um processo de médio (ou longo) prazo na busca de emprego. O SINE, por sua vez, disponibiliza apenas consultas isoladas e avulsas de vagas nos sistemas de informação, sem se envolver na situação de desemprego do usuário, nem coadjuvar nesse transcurso de forma mais abrangente e efetiva.

Quanto à iteratividade (experimentação e melhoria contínua), o serviço de intermediação de mão de obra é disponibilizado de forma categórica, sem que haja prototipações, testes de aceitação, simulações ou provas de conceito, por exemplo.

O estudo não procurou exaurir o tema sobre o Design de Serviços no setor público nem a análise da intermediação de mão de obra no SINE BH Resolve. Sugere-se que o mapeamento e análise da jornada do trabalhador sejam realizadas no próprio ambiente institucional, considerando todas as partes interessadas que possam colaborar com o serviço.

Ressalta-se que a intermediação de mão de obra é um elo estratégico para o aprimoramento do Serviço Público de Emprego (SPE) brasileiro e também para a evolução econômica e social do país, já que beneficia não apenas o usuário do serviço, mas também os empregadores, o Estado e a dignidade das pessoas como um todo.

As circunstâncias atuais de isolamento social e restrições de acessos a locais, pessoas e material bibliográfico impactaram sobremaneira o projeto inicial da pesquisa, incorrendo em retrabalhos e mudanças de cronograma. Por outro lado, houve solicitude dos gestores e funcionários do SINE PBH e da própria Prefeitura em contribuir com a pesquisa, o que auxiliou na compensação das dificuldades enfrentadas.

Espera-se que essa pesquisa possa contribuir com a melhoria dos serviços públicos, de forma de eles estejam mais focados no protagonista de todo o aparato da administração pública, que é o cidadão. Acredita-se que os ditames do Design e a forma de pensar dos *designers* sejam grandes aliados quando se fala em resolver os problemas das pessoas, tendo em mente que esse é um movimento empático, exploratório, cocriativo e iterativo.

Reitera-se que o Design e suas ferramentas podem iniciar a difusão no setor público do pensamento orientado ao cidadão, contribuindo com um novo modelo gerencial (de fora para dentro) e na definição de políticas públicas de forma participativa e assertiva. A jornada do usuário, por exemplo, é um instrumento de alinhamento organizacional, sintonizando as unidades-meio com os serviços finalísticos e, a partir disso, ajustarem planejamentos, processos e a cultura organizacional, visando a melhor experiência dos usuários. Transversalmente, a ferramenta pode induzir iniciativas intersetoriais, de forma que as unidades administrativas participantes reconheçam seu papel e o momento da sua contribuição no trabalho conjunto a ser desenvolvido.

Durante os estudos, observou-se potencialidades do Design e suas variantes (Design Thinking, Design de Serviços, Experiência do Usuário etc.) em segmentos do setor público e, a partir desses *insights*, sugerem-se estudos considerados de grande relevância nessas áreas:

- a) Design Thinking e Políticas Públicas como forma de participação cidadã no processo de *policymaking*;
- b) Design e Marketing no setor público, buscando atender melhor o cidadão, além de fortalecer, dar maior transparência e credibilidade aos serviços;
- c) Design e *Citizen Relationship Management* (CzRM) junto aos usuários do SINE, procurando acompanhá-los na sua trajetória profissional.

Vale ressaltar, por fim, que o estudo foi um grande desafio e, ao mesmo tempo, uma experiência importantíssima para o pesquisador, uma vez que não tinha familiaridade com o tema, nem com o objeto da pesquisa. Dessa forma, a metodologia científica pôde ser aplicada de maneira legítima, considerando as diversas dúvidas envolvidas, o *locus* desconhecido e a inquietude em sanar as indagações. Está sendo um grande aprendizado e um marco na sua trajetória acadêmica, a qual pretende dar continuidade face os efeitos positivos gerados.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n.10. Brasília: ENAP, 1997.

ALONSO, Viviana. Implementar inovações, o lado menos conhecido. In: STEINBECK, R. JOHNSON M. **Inovação e Tecnologia**. São Paulo: HSM, 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Governos que Servem: Inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos**. ENAP. 2016.

_____. **O Fim dos Trâmites Eternos**. Cidadãos, burocracia e governo digital. Sumário Executivo. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARBOSA FILHO, Fernando Holanda; FERREIRA, Marcelo Leandro; ARAÚJO, Pedro Lucas da Cruz Pereira. O Novo SINE: Mudanças do modelo brasileiro de intermediação de mão de obra. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**. Ano 26. p. 91-98. Abril de 2020.

BARCAROLLO, Felipe. Os Serviços Públicos na Evolução do Estado. **Espaço Jurídico Journal of Law**, v. 14, n. 2, p. 597-628, jul./dez.2013.

BAX, Marcello Peixoto. Design science: filosofia da pesquisa em ciência da informação e tecnologia. **Revista Ciência da Informação**., v. 42, n. 2, p. 298-312, 2013.

BELO HORIZONTE. **Decreto 16.728, de 27 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a simplificação no atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos municipais e dá outras providências. Belo Horizonte. 2017.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **BH em Pauta: Oportunidades do Projeto de Trabalho Inclusivo**. Belo Horizonte, 2017b. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/bh-em-pauta-oportunidades-do-projeto-de-trabalho-inclusivo>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **Decreto 16.679, de 31 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. Belo Horizonte, 2017c.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **Lei 11.065, de 1 de agosto de 2017**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2017d.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **Telecentros**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/prodabel/inclusao-digital/telecentros>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE). **Comunicado de Resultado da Chamada Pública 001/2019. Composição do Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda**. Belo Horizonte, 2019.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE). **Resolução 001 001/2019. Composição do Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda**. Belo Horizonte, 2019b.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **BH Resolve**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/modernizacao-da-gestao/bh-resolve>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **Estamos Juntos**. Belo Horizonte, 2021 Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/estamos-juntos>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à Inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção dos dirigentes. In: CAVALCANTE, PEDRO *et al.*(Org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1, p. 145-164.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF.

_____. **Lei 8.078, de 11 de setembro de 1.990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, 1990.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. **Lei 9.029, de 13 de abril de 1.995**. Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências. Brasília, 1995b.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de Normatização da Intermediação de Mão de Obra - IMO**. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Cartilha para o Atendimento de Intermediação de Mão de Obra, Seguro-Desemprego e Qualificação Profissional**. 1 ed. Brasília. 2015. Disponível em <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Cartilha-de-atendimento-IMO-QSP-SD.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Gestão do SINE: Manual para os postos de atendimento**. 1 ed. Brasília, 2016. Disponível em <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Manual-de-gest%C3%A3o-do-SINE.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

_____. Ministério do Trabalho. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Cartilha de Atendimento ao Trabalhador em Condições Vulneráveis no SINE**. 1 ed. Brasília. 2017. Disponível em <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Cartilha-grupos-vulner%C3%A1veis.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

_____. Ministério do Trabalho. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Cartilha de Atendimento para Trabalhadores Jovens no SINE**. Brasília. 2017b. Disponível em

<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/CARTILHA_ATENDIMENTO_TRABALHADORES_JOVENS_SINE.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020.

_____. **Lei 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília. 2017c.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Observatórios da Rede Nacional do Mercado de Trabalho**. Brasília, 2017d. Disponível em <<http://obtrabalho.mte.gov.br/index.php/observatorios-subnacionais>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

_____. **Decreto 9.319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Brasília. 2018.

_____. **Transformação de serviços públicos: guia referencial**. Brasília, 2018b. Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/2017_11_30KitGuiaReferencialv1.14Publicao.pdf> Acesso em: 23 abr. 2020.

_____. **Lei 13.667, de 17 de maio de 2018**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Brasília, 2018c.

_____. Ministério da Economia. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). **Resolução 825, de 26 de março de 2019**. Regulamenta procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT aos respectivos fundos do trabalho dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 12 da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Brasília, 2019.

_____. **Governo Digital**. Estratégia de Governo Digital - 2020-2022. Brasília, 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Ministério da Economia. Observatório Nacional do Mercado de Trabalho. **Boletim de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda - 3o trimestre de 2020**. 2020b. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/codefat/boletins/boletins-da-secretaria-executiva-do-codefat/>> Acesso em: 09 fev. 2020.

_____. Ministério da Economia. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). **Resolução 865, de 16 de julho de 2020**. Altera a Resolução CODEFAT nº 825, de 26 de março de 2019, que regulamenta procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT aos respectivos fundos do trabalho dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 12 da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, e dá outras providências. Brasília, 2020c.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Adoção da Abordagem de Design Thinking em Auditorias**. Brasília: coLAB-i, 2020d. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/adocao-da-abordagem-de-design-thinking-em-auditorias.htm>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. v. 34, n. 4, p. 55-72. jul./Ago. 2000.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

_____. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 5-27, 21 fev. 2014.

BROWN, Tim. Design Thinking. **Harvard Business Review**, v. 86, n. 6, p. 84-92, 2008.

_____. **Design Thinking: uma metodologia ponderosa para decretar o fim das velhas ideias**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

CAMPOS, André Gambier. **Breve Histórico das Mudanças na Regulação do Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CARDOSO, Rafael. **Uma Introdução à História do Design**. São Paulo: Blucher, 2008.

CARVALHO, André Castro; VENTURINI, Otavio. A função do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017) no modelo brasileiro de controle dos serviços públicos. **Revista Direito Adm.**, v. 278, n. 1, p. 141-162, jan/abr. 2019

CARVALHO, José Luíz Felício; VERGARA; Sylvia Constant. A fenomenologia e a pesquisa dos espaços de serviços. **Revista de Administração de Empresas**, v. 42, n. 3, p. 78-91, Jul./Set. 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É Preciso Inovar no Governo, Mas Por Quê?. In: CAVALCANTE, PEDRO *et al.* (Org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1, p. 15-32.

CAVALCANTE, Pedro; MENDONÇA, Letícia; BRANDALISE, Isabella. Políticas Públicas e Design Thinking: Interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, PEDRO (Org.). **Inovação e Políticas Públicas: Superando o mito da ideia**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. v. 1, p. 29-52.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 3 ed. São Paulo: Makron Books, 1983.

CEZNE, Andréa Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 167, p. 315-338. Brasília, jul./set. 2005.

COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, p. 40-73, 2000

CRESWELL. John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, J. Conceito moderno do serviço público. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 61, n. 2, p. 190-236, 30 dez. 1965.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559. 2000.

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (DIEESE). **Caderno Metodológico**. Observatórios do Trabalho: conhecer para transformar. São Paulo, 2016. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/metodologia/2016/cadernoMetodologicoObservatorio/index.html>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

_____. **Observatórios do Trabalho**. São Paulo, 2017?. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/materialinstitucional/obsApresentacao.html>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

DESIGN COUNCIL. **Design For Public Good**. London, 2013. Disponível em <<https://www.designcouncil.org.uk/resources/report/design-public-good>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. **Design Methods For Developing Services**. 2015. Disponível em <<https://www.designcouncil.org.uk/resources/guide/design-methods-developing-services>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. **Double Diamond**. 2019. Disponível em <<https://www.designcouncil.org.uk/news-opinion/what-framework-innovation-design-councils-evolved-double-diamond>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

DESLANDES. Suely Ferreira; **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Serviços públicos. **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O Governo Eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro. v. 43. n. 1. p. 23-48. Jan./Fev.2009.

DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faïz; MILES, Ian. Duas Década de Pesquisa sobre Inovações em Serviços: qual o lugar dos serviços públicos? in: CAVALCANTE, PEDRO *et al.*(Org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1, p. 59-94.

DOWNEY, Laura L.; ROSALES, Sylvia. A Brief History of User Experience in Government Systems. in: BUIE, Elizabeth; MURRAY, Dianne. **Usability in Government Systems: User Experience Design for Citizens and Public Servants**. 1 ed. Morgan Kaufmann Publishers Inc., San Francisco, CA, USA. 2012.

DRESH, Aline; PACHECO, Daniel; JÚNIOR, José Antonio Valle Antunes. **Design Science Research: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Paris, 1923. Disponível em <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5747875f/f3.image.texteImage>>. Acesso em: 29 set. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Kit de Ferramentas Design Thinking Aplicado ao Serviço Público**. Brasília, 2017. Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3138>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

ESPÍNDOLA, C.E.; OLIVEIRA, J.B.F. de; FORMIGA, M. M. A Tecnologia da Informação como meio para facilitar o acesso do cidadão aos serviços públicos. **Anais... IV Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília. 2011.

EUROPEAN COMMISSION. Organisational Change for Citizen-centric eGovernment. **A Handbook for Citizen-centric eGovernment**. Bruxelas, 2007. Disponível em: <<https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/media1781.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

FERNÁNDEZ, S.; WISE, L. R. An exploration of why public organizations 'ingest' innovations. **Public Administration Journal**, v. 88, n. 4, p. 979-998, 2010.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006). **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, n.32, 2007.

FERREIRA, Bruna *et al.* **Designing Personas with Empathy Map**. Amazonas: UFAM. 2015. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/276207468_Designing_Personas_with_Empathy_Map>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UECE, 2002.

FUGINI, M. G.; MAGGIOLINI, P.; PAGAMICI, B.. **Por que é difícil fazer o verdadeiro "Governo-eletrônico"**. Revista Produção [online], vol.15, n.3, p.300-309. 2005.

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in services. **Research Policy**, v. 26, n. 4-5, p. 537-556, 1997.

GODOY, Arlinda Schmidt. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n. 2, p. 57-63. Mar./Abr. 1995.

_____. Pesquisa Qualitativa. Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n.3, p. 20-29. Mai/Jun. 1995b.

GOMES, Adalmir Oliveira; MOURA, Walter José Faiad de. O conceito de coprodução de serviços: proposta de aplicação no Judiciário brasileiro. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 16, n. 3, p. 469-785, Set. 2018

GONZALEZ, M.; HASELAGER, W. Raciocínio Abduativo, Criatividade e Auto-organização. **Cognitio: Revista de Filosofia**, v. 0, n. 3, p. 22-31. 2013.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Evolução da teoria do serviço público. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de

São Paulo, 2017. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Disponível em <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

HINNIG, R.; FIALHO, F. A. P. Design de Serviço no setor público: estudo de caso do projeto Make It Work na cidade de Sunderland (Inglaterra). **Estudos em Design | Revista (online)**. Rio de Janeiro: v. 21, n. 2, p. 01 - 17, 2013.

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. Londres, 2011. Disponível em: <http://www.nesta.org.uk/aboutus/assets/features/innovation_in_public_sector_organisations>. Acesso em: 28 jun. 2011.

IDEO, DESIGN FOR EUROPE e NESTA. **Design para o Serviço Público**. Guide, 2016. Traduzido por TCU. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/design-para-o-servico-publico.htm>> Acesso em: 01 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. 3º trimestre de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil: o estado de uma nação**: mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

JUDICE, Andrea Castello Branco *et al.* **A experiência do usuário de serviços do governo**: mapeamento com base em abordagens centradas no cidadão. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade UnB Gama, 2019.

KALBACH, Jim. **Mapeamento de Experiências**. Um guia para criar valor por meio e jornadas, blueprints e diagramas. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

KAMARUDDIN, Kamalia Azma; MD NOOR, Nor Laila. Citizen-driven model in citizen-centric T-government. **ACM International Conference Proceeding Series**. p. 376-377, 2013.

KATZAN, JR., Harry. Design For Service Innovation. **Journal of Service Science (JSS)**, v. 8, n. 1, p. 1-6, 2015.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de Marketing**. 14 ed. São Paulo: Pearson, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOBO, Vinicius; ANZE, Viviani R. A importância estratégica da política pública de intermediação de mão de obra. **Política em Foco**, v. 57, p. 53-64. IPEA, 2014.

LOURENÇO, C.D.S; FERREIRA, P.A. Cidadão-Consumidor: Em Busca de um Conceito. **Revista Gestão Pública Práticas e Desafios**. v. 7, n. 1. Abr. 2015.

LOVELOCK, WIRTZ, Jocken;; HEMZO, Miguel Angelo. **Marketing de Serviços: pessoas, tecnologia e estratégia**. 7 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

MARIA, Helga; BEZERRA, Sabóia. As transformações da noção de serviço público na União Européia: o serviço de interesse geral do Tratado de Lisboa. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 32, p. 104-133, 2008.

MAZZA, Jacqueline. **Labor Intermediation Services: Considerations and lessons for Latin America and the Caribbean from international experience**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2003.

MCGINN, Jennifer Sullivan; KOTAMRAJU, Nalini. Data-Driven Persona Development. **Proceeding of the Twenty-Sixth Annual CHI Conference on Human Factors in Computing Systems - CHI '08**. ACM Press, 2008.

MEDAUAR, Odete. Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100-113, jul./set. 1992.

MELO, Adriana; ABELHEIRA, Ricardo. **Design Thinking & Thinking Design: metodologia, ferramentas e uma reflexão sobre o tema**. São Paulo: Novatec, 2015.

MERTON, Robert K. **Social theory and social structure**; toward the codification of theory and research. Glencoe: Free Press, 1949.

MINAS GERAIS. **Laboratório de Inovação em Governo**. Belo Horizonte, [2021]. Disponível em <<https://www.mg.gov.br/conteudo/labmg/labmg>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

MORITZ, Stefan. **Service Design**. Practical Access to an envolving field. London, 2005.

MOZOTA, Brigitte Borja de. **Design Management: Using to build brand value and corporate innovation**. New York: Allworth Press, 2003.

NASSUNO, M. A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 61-98, 24 fev. 2014.

NENONEN, Suvi *et al.* Customer Journey. A method to investigate user experiences. In: ALEXANDER, Keith. **Usability of Workspaces - Phase 2**. University of Salford. Rotterdam, 2008.

NIELSEN NORMAN GROUP (NNG). **Service Blueprints: Definitions**. Fremont, 2017. Disponível em <<https://www.nngroup.com/articles/service-blueprints-definition/>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

_____. **Journey Mapping 101**. Fremont, 2018. Disponível em <<https://www.nngroup.com/articles/journey-mapping-101>>. Acesso em: 7 mar. 2021.

_____. **Empathy Mapping: The First Step in Design Thinking**. Fremont, 2018b. Disponível em <<https://www.nngroup.com/articles/empathy-mapping/>>. Acesso em: 7 mar. 2021.

O'LEARY, Christopher J. *et al.* **The Effect of Job Referrals on Labor Market Outcomes in Brazil**. IDB Working Paper Series, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **C088 - Organização do Serviço de Emprego**. São Francisco, 1948. Disponível em <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235132/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 05 fev. 2021.

_____. **História da OIT**. Brasília, [2020]. Disponível em <<https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. **Trabalho Decente**. Brasília, [2021]. Disponível em <<https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. **Agendas de Trabalho Decente**. Brasília, [2021b]. Disponível em <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/WCMS_302662/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 10 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Fostering Innovation in the Public Sector**. OECD Publishing, Paris. 2017.

_____. **A Framework for Public Sector Innovation**. [on-line]. 2017b. Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/innovative-government/a-framework-for-public-sector-innovation.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

_____. **Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público (Principais conclusões)**, Projeto Governo Digital OCDE, Publicações OECD, Brasil. 2018.

_____. **Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation**, 4th Edition. OECD Publishing, Paris, 2018b.

_____. **Towards a citizen-centric civil service**, in: *Government at a Glance Southeast Asia 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-southeast-asia-2019_0f664ace-en>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. **Observatory of Public Sector Innovation (OPSI). Service Design**. [2019?]. Disponível em <<https://oecd-opsi.org/guide/service-design/>>. Acesso em: 20 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Estudo Sobre Governo Eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018 - Orientar o Governo Eletrônico para Apoiar a Transformação Rumo a Sociedades Sustentáveis e Resilientes**, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Organização das Nações Unidas, Nova Iorque. 2018.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Brasília, [2021]. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: Synergy, and development. **World Development**, v.24, n.6, p.1073-1087. 1996.

PARKS, R. B., BAKER, P. C., KISER, L. L., OAKERSON, R., OSTROM, E., OSTROM, V., ... WILSON, R. Consumers as Coproducers of Public Services. **Policy Studies Journal**, v. 9, n.7, p. 1001-1011. Jun, 1981.

PINHEIRO, Tennyson; ALT, Luis em parceria com Felipe Pontes. **Design Thinking Brasil: empatia, colaboração e experimentação para pessoas, negócio e sociedade**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Design Thinking for Public Service Excellence**. Singapore, 2014.

_____. **From Old Public Administration to the New Public Service**. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. Singapore, 2015.

_____. **Growing Government Innovation Labs: an insider's guide**. [S.l.], 2017. Disponível em <Growing government innovation labs: an insider's guide | UNDP in Europe and Central Asia>. Acesso em: 08 mar. 2021.

RECH FILHO, Armando. **Serviços públicos na Internet: no interesse maior do Estado ou do Cidadão? Estudo de caso dos serviços ao Cidadão de Curitiba**. 2004. 187p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

RIBAS, Antônio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Noções preliminares. Rio de Janeiro, 1866.

RONCARATTI, Luanna; HARTZ, Manoela; VELLOZO JÚNIOR, Joelson; JUDICE, Andrea. Redesenho de serviços públicos e transformação digital: combinando abordagens e metodologias ágeis com foco no cidadão. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). **Inovação e políticas: superando o mito da ideia**, p. 115-135. Brasília: IPEA, 2019.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais**. Brasília: ENAP, 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, vol.43, n.2, pp.347-369. Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4 ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SIMON, Herbert A. **The Sciences of the Artificial**. Cambridge: MIT Press, 1996.

STICKDORN, Marc; SCHNEIDER, Jakob (Orgs.). **Isto é Design Thinking de Serviços**. Porto Alegre: Bookman, 2014

STICKDORN, Marc *et al.* **Isto é Design de Serviço na Prática**. Porto Alegre: Bookman, 2020.

SUNDERLAND CITY COUNCIL. **Improving Employment Opportunities**. Northern Way Worklessness Pilot. Event Reviews. 2007.

TEIXEIRA, Enise Barth. A Análise de Dados na Pesquisa Científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, jul/dez 2003.

TIDD, Joe.; BESSANT, John. **Gestão da inovação**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 20158.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VARGO, Stephen; LUSCH, Robert. **Service-dominant logic: What it is, what it is not, what it might be**. 2006.

VASCONCELLOS, Luís Henrique Rigato; MARX, Roberto. Como ocorrem as inovações em serviços? um estudo exploratório de empresas no Brasil. **Revista Gestão & Produção**, v. 18, n. 3, p. 443-460, 2011.

WIRTZ, Jochen; HEMZO, Miguel Angelo; LOVELOCK, Christopher. **Marketing de Serviços: Pessoas, Tecnologia, Estratégia**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

YIN, Robert K. **Case Study Research: design and methods**. 5ª ed. SAGE Publications, 2014.

8 ANEXOS

8.1 Anexo 1 - Roteiro de entrevistas com funcionários do SINE BH Resolve

8.1.1 Perfil: gestores

CARGO/FUNÇÃO:

DATA:

Alinhamentos iniciais

- Agradecimento pela disponibilidade em contribuir com a pesquisa
- Autorização de uso dos dados da entrevista apenas para fins acadêmicos
- Nomes e outros dados pessoais não serão informados na pesquisa.
- Tendo em vista a ausência de retornos do CMTER, aviar a possibilidade de levantamentos cocriativos entre o pesquisador e as gestoras do SINE-PBH
 - Vai ao encontro das recomendações do Design de Serviços
 - Previsão de 3 encontros
- A primeira entrevista será dividida em duas partes:
 - Semiestruturada - seguirá um roteiro, mas as respostas são abertas; assim, os entrevistados podem ficar à vontade para discorrer sobre as respostas.
 - Jornada do trabalhador - Avaliação das etapas e dos pontos de contato entre o trabalhador e o SINE-PBH, buscando eventuais problemas e oportunidades de melhoria sob a perspectiva do usuário (trabalhador)
- Objetivos da pesquisa
 - Estudar a **aplicabilidade do Design de Serviços** no setor público
 - Elaborar a **jornada do trabalhador** a partir de levantamento documental e das experiências desses usuários
 - Identificar **elementos convergentes e divergentes** das jornadas do trabalhador e do empregador em relação ao princípio da centralidade do usuário do Design de Serviço
 - Construir **quadro propositivo** para melhoria do serviço de intermediação de mão de obra no SINE-PBH sob a perspectiva do usuário
- O roteiro seguirá a direção “de fora para dentro”. Ou seja, a partir da visão do usuário para os processos internos do SINE-PBH

1ª PARTE - ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Design de Serviços

	Os termos “Design (desenho) de Serviços” e/ou “Design Thinking” são conhecidos por vocês?
	Você acha que a intermediação de mão de obra no SINE-PBH pode ser aprimorada se ela for pensada a partir da perspectiva dos usuários?

Trabalhadores

	Os perfis de trabalhadores vulneráveis e jovens são recorrentes na busca de emprego no SINE-PBH? Quais os detalhes desses perfis?
	Qual o perfil mais comum do trabalhador que busca vagas de emprego no SINE-PBH?
	O trabalhador é informado previamente de como funciona o processo de intermediação de mão de obra? (etapas, demoras, meios de comunicação durante o processo - telefone, email, presencial etc.)
	Quais outros serviços de preparação do trabalhador para o processo seletivo e para a atuação profissional após a contratação? (ex: psicólogos, treinamentos)
	Como se dá a comunicação entre o SINE-PBH e os trabalhadores durante o processo de intermediação de mão de obra? (surgimento de vagas, horário de pré-seleção, entrevistas etc)
	Há acompanhamento do trabalhador após a contratação? Como ele é realizado?

Atendimento

	Quais são as principais fontes de informação para o treinamento dos atendentes do SINE-PBH? As Cartilhas e Manuais do SINE são usadas?
	Como é realizada a contratação de atendentes no SINE-PBH? Quais os perfis dos atendentes?
	Quais são os principais fatores a serem melhorados no ambiente de atendimento presencial do SINE-PBH? (ex: filas, fala de estrutura, como banheiros, bebedouros, ventilação, acessibilidade etc)
	Há mecanismos para que os usuários possam se manifestar sobre a satisfação, dúvidas, sugestões etc.? Quais?

Gestão

	A alteração do modelo de repasse (convênios para “fundo-a-fundo”) trará melhores condições para definição das políticas de emprego a nível local? Por que?
	Há definição de plano de trabalho (estratégia, objetivos, metas, riscos) de atuação do Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda (CMTER)?
	Os repasses financeiros para os gastos (funcionamento) do SINE-PBH são suficientes? Há reservas de recursos para investimentos?

Diversos

1. Disponibilização do PAS (Plano de Ação e Serviços)
2. Política da PBH para o Emprego, Trabalho e Renda

Questões reserva

- Além da captação e oferta de vagas há a captação e oferta de trabalho?
- Acompanhamento dos índices de emprego em Belo Horizonte
- Pesquisas de médias salariais
- Índices de atendimento
- Prioridades de atendimento

2ª PARTE - JORNADA DO TRABALHADOR

Percorrer a jornada do trabalhador, identificando os pontos relevantes para a análise

8.1.2 Perfil: atendentes

CARGO/FUNÇÃO:

DATA:

Alinhamentos iniciais

- Agradecimento pela disponibilidade em contribuir com a pesquisa
- Autorização de uso dos dados da entrevista apenas para fins acadêmicos
- Nomes e outros dados pessoais não serão informados na pesquisa
- Liberdade para paralisar ou interromper a entrevista a qualquer momento que desejar/necessitar
- Objetivo da pesquisa: Estimular a centralidade do cidadão pela administração pública, apresentando, para isso, ferramentas de Design de Serviços (inovação em serviços) para entender as necessidades, expectativas, problemas, limitações etc. dos usuários.
- As perguntas serão realizadas a partir do usuário e após, o SINE-PBH

1ª PARTE - PERFIL DOS USUÁRIOS

O SINE lançou cartilhas para atendimento de usuários vulneráveis e jovens

	Qual o perfil médio do usuário do SINE-PBH? Escolaridade Renda Gênero Dependentes Tempo de desemprego Experiência Outros
	Como é identificado o perfil de trabalhador vulnerável?
	Quais os principais problemas dos trabalhadores vulneráveis?
	Há algum tratamento diferenciado para o trabalhador vulnerável?
	Como é identificado o perfil de trabalhador jovem?
	Quais os principais problemas dos trabalhadores vulneráveis?
	Há algum tratamento diferenciado para o trabalhador jovem?

2ª PARTE - ESTRUTURA DE ATENDIMENTO

	O atendimento tem autonomia e flexibilização para adaptar os serviços conforme as necessidades observadas dos usuários?
	Quais sistemas que o atendimento utiliza?
	Os sistemas permitem consulta quanto aos perfis e estatísticas dos usuários? Se sim, quais os três principais perfis dos trabalhadores que buscam o SINE para a IMO?
	O trabalhador é informado previamente de como funciona o processo de intermediação de mão de obra? (folder, mosquitinho, etapas, durações estimadas)
	Como se dá a comunicação entre o SINE-PBH e os trabalhadores durante o processo de intermediação de mão de obra? (surgimento de vagas, horário de pré-seleção, entrevistas etc)
	Quais as formas de atendimento para dúvidas, reclamações, sugestões etc dos trabalhadores? Há terminal para indicar o nível de satisfação do atendimento? Tem relatórios gerados?
	Há acompanhamento do trabalhador após a contratação? Como ele é realizado?
	Como é realizado o treinamento dos atendentes do SINE-PBH? O “método” é institucionalizado em nível federal, ou é da PBH?
	Antes da pandemia, havia formação de filas? Havia falta de assentos?
	Quais os problemas observados durante a jornada do trabalhador (organização, acolhimento, infraestrutura, sistemas etc)?
	Quais as oportunidades observadas durante a jornada do trabalhador?

3ª PARTE - ATENDIMENTO DIGITAL

	Você conhece as funcionalidades do aplicativo SINE Fácil? Quais as funções para a busca de emprego pelos trabalhadores?
	Como funciona o mecanismo e os critérios para a busca de vagas?
	É possível realizar todas as etapas de forma virtual? Mesmo que precise de conferências de documentos, pré-seleção, etc?
	O aplicativo tem restrições em relação ao mecanismo de busca do sistema usado pelo SINE-PBH?
	O SINE-PBH orienta a usarem o SINE-Fácil ou o portal Emprega Brasil neste período de pandemia. Até que ponto o trabalhador pode avançar com o aplicativo/porta sem precisar comparecer presencialmente no SINE?

OUTRAS QUESTÕES

- Procura por IMO pelos trabalhadores no SINE-PBH durante a pandemia
 - Após o Seguro Desemprego, pode haver procura por vagas pelos trabalhadores?
 - Se positivo, é possível realizar entrevistas/questionários com esses usuários?
 - É possível identificar trabalhador vulnerável e trabalhador jovem?
 - Quais as melhores datas/horários?
- A existência de sites e serviços paralelos como o “sine.com.br” ajuda ou atrapalha/confunde o trabalhador?

8.2 Anexo 2 - Questionário ao CMTER

	FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2020
QUESTIONÁRIO DE PESQUISA		
<p>Pesquisa: DESIGN DE SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DA CENTRALIDADE DO USUÁRIO NA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA NO SINE-PBH</p> <p>Mestrando: Manoel Messias Tolentino de Oliveira (Turma 2019-2021)</p> <p>Orientadora: Professora Simone Cristina Dufloth, Dra.</p>		

Prezado(a) Conselheiro(a) do Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda (CMTER) de Belo Horizonte, solicito a gentileza de preencher as informações abaixo conforme seu julgamento ou experiência no tema abordado. As informações serão utilizadas apenas para efeitos acadêmicos e não serão divulgados quaisquer dados que possam identifica-lo(a) ou expô-lo(a).

Adianto meus agradecimentos pela sua colaboração, ressaltando que esta pesquisa se destina à melhoria do serviço público, tendo o usuário (cidadão, trabalhador, empregador) como centro das atenções e decisões.

Centralidade do cidadão

	Pergunta	Opções	Informe o número da sua resposta	Complementações (caso desejar)
01	De forma geral, acredita que o serviço de intermediação de mão de obra ofertado pelo SINE-PBH pode ser melhorado, caso haja maior entendimento das expectativas, necessidades e limitações dos usuários (trabalhador e empregador)?	1 - Nenhuma melhora 2 - Pouca melhora 3 - Razoável 4 - Bastante melhora 5 - Plenamente		
02	De forma geral, acredita que a transferência automática de recursos (fundo-a-fundo) da esfera federal para a municipal trará melhores condições para melhorar a intermediação de mão de obra no SINE-PBH para os usuários (trabalhador e empregador)?	1 - Não acredito 2 - Acredito pouco 3 - Razoável 4 - Acredito bastante 5 - Plenamente		

Perfis dos trabalhadores

	Pergunta	Opções	Informe o número da sua resposta	Complementações (caso desejar)
03	Qual o seu grau de conhecimento sobre os principais perfis de trabalhadores que buscam o serviço de intermediação de mão de obra do SINE-PBH?	1 - Nenhum 2 - Pouco 3 - Razoável 4 - Bastante 5 - Plenamente		
04	Qual o seu grau de conhecimento sobre as principais expectativas, necessidades e limitações dos trabalhadores que buscam o serviço de intermediação de mão de obra do SINE-PBH?	1 - Nenhum 2 - Pouco 3 - Razoável 4 - Bastante 5 - Plenamente		

	Pergunta	Resposta
05	Caso conheça, informe resumidamente os principais problemas atuais do SINE-PBH no processo até o encaminhamento do trabalhador a uma vaga de emprego	Prazos estabelecidos nos cronogramas, às vezes semanais Informações limitadas e/ou incompreensíveis sobre a função ofertada Raríssimas opções para jovens ainda sem experiência comprovada na opção ofertada Poucas ofertas para treinamento remunerado
06	Caso conheça, informe resumidamente as principais oportunidades do SINE-PBH para melhorar o processo até o encaminhamento do trabalhador a uma vaga de emprego	Não conheço

Perfis dos empregadores

	Pergunta	Opções	Informe o número da sua resposta	Complementações (caso desejar)
07	Qual o seu grau de conhecimento sobre os principais perfis de empregadores que buscam o serviço de intermediação de mão de obra do SINE-PBH?	1 - Nenhum 2 - Pouco 3 - Razoável 4 - Bastante 5 - Plenamente		
08	Qual o seu grau de conhecimento sobre as principais expectativas, necessidades e limitações dos empregadores?	1 - Nenhum 2 - Pouco 3 - Razoável 4 - Bastante 5 - Plenamente		

	Pergunta	Resposta
09	Caso conheça, informe resumidamente os principais problemas atuais do SINE-PBH na captação de vagas junto aos empregadores	Não conheço
10	Caso conheça, informe resumidamente as principais oportunidades do SINE-PBH para melhorar a captação de vagas junto aos empregadores	Não conheço

Atendimento presencial ao trabalhador

	Pergunta	Opções	Informe o número da sua resposta	Complementações (caso queira)
11	Já foi ao local físico de atendimento ao trabalhador do SINE-PBH?	1 - Sim 2 - Não		
12	Qual o seu grau de conhecimento sobre as etapas do atendimento do SINE-PBH ao trabalhador que busca oportunidade de trabalho?	1 - Nenhum 2 - Pouco 3 - Razoável 4 - Bastante 5 - Plenamente		
13	Qual o seu grau de conhecimento sobre o perfil e exigências das vagas que são captadas e ofertadas pelo SINE-PBH?	1 - Nenhum 2 - Pouco 3 - Razoável 4 - Bastante 5 - Plenamente		

	Pergunta	Resposta
14	Caso tenha uma ideia formada, quais propostas faria à administração pública para melhorar as chances de emprego para o trabalhador vulnerável economicamente ²⁵ que busca emprego no SINE-PBH?	
15	Caso tenha uma ideia formada, quais propostas faria à administração pública para melhorar as chances de emprego para o trabalhador jovem, que tem pouca ou nenhuma experiência no mercado de trabalho e que busca emprego no SINE-PBH?	
16	Caso tenha uma ideia formada, quais propostas faria à administração pública para melhorar as chances de emprego para o trabalhador que já esteja há mais de 1 (um) ano desempregado e que busca recolocação por meio do SINE-PBH?	

Atendimento digital ao trabalhador

	Pergunta	Opções	Informe o número da sua resposta	Complementações (caso queira)
17	Qual o seu grau de conhecimento sobre os aplicativos SINE Fácil e o Portal Emprega Brasil nas funções destinadas à intermediação de mão de obra?	1 - Nenhum 2 - Pouco 3 - Razoável 4 - Bastante 5 - Plenamente		
18	Considera importante a existência de canais digitais para o atendimento ao trabalhador no serviço de intermediação de mão de obra do SINE-PBH?	1 - Nada importante 2 - Pouco importante 3 - Razoável 4 - Muito importante 5 - Fundamental		

²⁵ Para efeitos deste questionário, o trabalhador vulnerável economicamente indica aquele que pode não ter condições para pagar transporte, alimentação ou outras despesas para comparecer ao SINE-PBH.

	Pergunta	Resposta
19	Caso conheça, informe resumidamente os principais problemas atuais do aplicativo SINE Fácil e do Portal Emprega Brasil nas funções destinadas à busca e colocação no emprego para o trabalhador	
20	Caso conheça, informe resumidamente as principais oportunidades do aplicativo SINE Fácil e do Portal Emprega Brasil nas funções destinadas à intermediação de mão de obra para o trabalhador	

8.3 Anexo 3 - Perguntas à Ouvidoria do Município

Solicitação: Prezados, boa tarde! Solicito os registros de manifestação junto à Ouvidoria do Município relacionados ao SINE-PBH no período 2018 a 2020 (atual). A lista deve conter a data da manifestação, tipo da manifestação, descrição, solução apresentada e data da solução. Os campos "data da manifestação" e "tipo da manifestação" seriam mandatórios, os demais desejáveis. O tipo da manifestação deve ser o mais específico possível. Caso haja restrições, por favor encaminhem os campos mandatórios. Explico que os relatórios da Ouvidoria e de Gestão disponíveis no Portal da PBH apenas contemplam índices consolidados da SUTE (Subsecretaria de Trabalho e Emprego), que é onde o SINE-PBH está subordinada. Obrigado!

Número do protocolo: 31.00079038/2020-32