

**UNIVERSIDADE DO GRANDE RIO – UNIGRANRIO  
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA  
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Eduardo Dias Coutinho**

**O VALOR PERCEBIDO PELOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS  
PRESTADOS POR MEIO DA PLATAFORMA DIGITAL MEU INSS**

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

**EDUARDO DIAS COUTINHO**

**O VALOR PERCEBIDO PELOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS  
PRESTADOS POR MEIO DA PLATAFORMA DIGITAL MEU INSS**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, da Escola de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade UNIGRANRIO, alinhada à área de concentração em Gestão Organizacional e à linha de pesquisa em Estratégia e Governança, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Angilberto Sabino de Freitas.

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

**CATALOGAÇÃO NA FONTE**  
**UNIGRANRIO – NÚCLEO DE COORDENAÇÃO DE BIBLIOTECAS**

C871v      Coutinho, Eduardo Dias.  
O valor percebido pelos usuários dos serviços públicos prestados por meio da plataforma digital Meu INSS / Eduardo Dias Coutinho. – Rio de Janeiro, 2022.  
145 f. : il. ; 31 cm.

Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Ciências Sociais e Aplicadas, 2022.  
“Orientador: Prof. Dr. Angilberto Sabino de Freitas”.  
Referências: f. 126-136.

1. Administração. 2. Serviço público. 3. Plataformas digitais. 4. Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil). 5. Transformação digital governamental. I. Freitas, Angilberto Sabino de. II. Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”. III. Título.

Eduardo Dias Coutinho

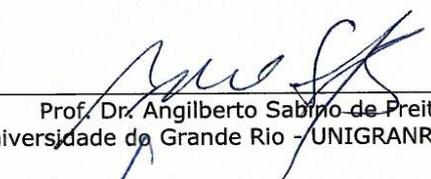
"O valor percebido pelos usuários dos serviços públicos prestados por meio da plataforma digital Meu INSS"

Tese apresentada à Universidade do Grande Rio "Prof. José de Souza Herdy", como parte dos requisitos parciais para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Área de Concentração: Gestão Organizacional.

Aprovada em 13 de janeiro de 2022.

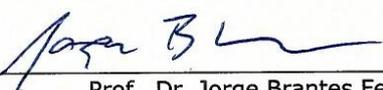
Banca Examinadora

  
Prof. Dr. Angilberto Sabino de Freitas  
Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO

  
Prof.ª Dr.ª Deborah Moraes Zouain  
Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO

  
Prof. Dr. Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley  
Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO

*Amarolinda da Costa*  
Prof.ª Dr.ª Amarolinda Iara da Costa Zanela Klein  
Universidade do Vale dos Sinos - UNISINOS

  
Prof. Dr. Jorge Brantes Ferreira  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ

## **DEDICATÓRIA**

Às minhas filhas, Maria Eduarda Diniz Coutinho e Julia Diniz Coutinho, por servirem de inspiração diária aos meus estudos e à construção de um futuro melhor para a minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, a Deus, por me proporcionar saúde para alcançar os meus objetivos.

À minha esposa, Maria Cleide da Silva Diniz Coutinho, por todo suporte que me foi dado durante a realização do presente estudo, bem como pela compreensão de que minha ausência em alguns momentos de confraternização foi condição necessária para a conclusão deste trabalho.

Ao meu orientador, professor Dr. Angilberto Sabino de Freitas, por todo tempo e esforço empregado na construção desta tese, bem como pela transferência de preciosos conhecimentos acadêmicos.

Aos professores do programa de pós-graduação em administração da UNIGRANRIO, pelo inestimável conhecimento que me foi transferido durante o curso de doutorado.

A todos os alunos do curso de doutorado da UNIGRANRIO, em especial aos da turma de 2019, pelas resenhas e trocas de ideias e conhecimentos ao longo do curso.

Por fim, a todas as pessoas que aceitaram participar desta pesquisa.

## RESUMO

O presente estudo buscou compreender como os serviços públicos prestados por intermédio da plataforma digital Meu INSS podem construir ou desconstruir valor público aos seus usuários. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas com 10 cidadãos que usaram os serviços do INSS em ambiente físico e digital. A análise dos dados ocorreu por intermédio da técnica de análise de conteúdo. Os resultados mostraram que para a maioria dos usuários a construção de valor por meio da plataforma ficou restrita a agilidade, praticidade e comodidade de se consumir os serviços do INSS em âmbito digital, principalmente por causa dos atritos e dos custos que os cidadãos tiveram durante o consumo dos serviços no ambiente físico do INSS. Os usuários também valorizaram as automatizações contidas na plataforma. Todavia, a desconstrução de valor por meio dos serviços digitais do INSS também aconteceu, principalmente por causa da ausência da percepção de facilidade de usar a plataforma, bem como erros técnicos, lentidão e inadequado suporte operacional para usar a plataforma. Os usuários também criaram a expectativa de que a plataforma pudesse agilizar a entrega final do serviço, mas a percepção dessa melhoria não foi considerada substancial por eles, sendo inclusive relatado que os problemas de morosidade migraram do ambiente físico para o digital. A principal contribuição teórica do estudo foi entender não somente os componentes que construíram valor aos usuários dos serviços públicos digitais, mas também os atributos que desconstruíram o valor gerado. Isso porque a literatura de valor em uso está fortemente direcionada aos aspectos positivos das experiências dos usuários, negligenciando os atributos que resultam na desconstrução de valor. Ademais, o trabalho contribuiu para a literatura ao compreender como os serviços públicos transformados digitalmente podem agregar valor público em um país de economia emergente, o que ainda carece de uma melhor compreensão acadêmica.

**Palavras-chave:** valor em uso; valor público; transformação digital governamental; serviço público digital; plataforma digital; INSS.

## ABSTRACT

This study sought to understand how public services provided through the "Meu INSS" digital platform can build or deconstruct public value to its users. With this goal, qualitative research was carried out. Data were collected through semi-structured interviews with 10 citizens who used INSS services in a physical and digital environment. Data analysis was performed using the content analysis technique. The results showed that for most users, building value through the platform was restricted to the agility, practicality and convenience of consuming INSS services digitally, mainly because of the problems and costs that citizens had during the use of services in the INSS physical environment. Users also valued the automations contained in the platform. However, the deconstruction of value through INSS digital services also happened, chiefly due to the lack of perception of user-friendliness of the platform, as well as technical errors, slowness and inadequate operational support to use the platform. Users also created the expectation that the platform could streamline the final delivery of the service, but the perception of this improvement was not considered substantial by them, and it was even reported that the slowness issues migrated from the physical to the digital environment. The main theoretical contribution of the study was to understand not only the components that built value to users of digital public services, but also the attributes that deconstructed the generated value. This is because the value-in-use literature is strongly focused on the positive aspects of user experiences, neglecting the attributes that result in the deconstruction of value. Furthermore, the work contributed to the literature by understanding how digitally transformed public services can add public value in an emerging economy country, which still lacks a better academic understanding.

**Keywords:** value in use; public value; government digital transformation; digital public service; Digital platform; INSS.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Países líderes no desenvolvimento de governo digital em 2020 .....	16
--	----

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo Gartner de Quatro Fases de Governo Eletrônico. ....	27
Figura 2 - Modelo de Quatro Estágios de Governo Eletrônico de Layne e Lee.....	28
Figura 3 - Modelo de Cinco Estágios de Siau e Long. ....	29
Figura 4 - Triângulo Estratégico de Mark Moore. ....	50

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Países líderes no desenvolvimento de governo digital em 2020.....	32
Tabela 2 - Índice de desenvolvimento de governo digital dos continentes em 2020.	34
Tabela 3 - Perfil dos participantes da pesquisa.....	67
Tabela 4 - Serviços consumidos em unidades físicas do INSS.....	69
Tabela 5 - Serviços consumidos por meio da plataforma digital Meu INSS .....	69
Tabela 6 - Classificação das subcategorias por frequência de citações dos entrevistados .....	72

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de Maturação de Governo Eletrônico .....	29
Quadro 2 - Resumo do valor público que pode ser gerado por meio dos serviços públicos transformados digitalmente .....	55
Quadro 3 - Frequência de citações dos entrevistados por categoria e subcategoria	70
Quadro 4 - Resumo dos relatos dos cidadãos sobre o atraso no atendimento .....	79
Quadro 5 - Componentes dos serviços que desconstruíram valor aos cidadãos.....	90
Quadro 6 - Componentes dos serviços que construíram valor aos cidadãos.....	93
Quadro 7 - Componentes do serviço digital do INSS que desconstruíram valor aos cidadãos.....	111
Quadro 8 - Componentes do serviço digital do INSS que construíram valor aos cidadãos.....	113

## SUMÁRIO

<b>Capítulo 1 – Introdução</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 Caracterização do problema</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2 Objetivos do estudo</b> .....	<b>18</b>
1.2.1 Objetivo principal .....	18
1.2.2 Objetivos intermediários .....	18
<b>1.3 Relevância do estudo</b> .....	<b>19</b>
1.3.1 Relevância teórica .....	19
1.3.2 Relevância prática .....	20
<b>1.4 Delimitação do estudo</b> .....	<b>20</b>
1.4.1 Delimitação teórica .....	20
1.4.2 Delimitação geográfica .....	21
1.4.3 Delimitação temporal.....	21
<b>1.5 Estrutura do estudo</b> .....	<b>21</b>
<b>Capítulo 2 - Revisão da literatura</b> .....	<b>23</b>
<b>2.1 Governo eletrônico ao digital</b> .....	<b>23</b>
2.1.1 Modelos de maturação de governo eletrônico.....	26
<b>2.2 Transformação digital</b> .....	<b>30</b>
2.2.1 Transformação digital governamental .....	32
2.2.2 Transformação digital governamental como um processo sociotécnico...36	
2.2.3 Transformação digital governamental: elementos jurídicos e políticos.....39	
2.2.4 Transformação digital governamental: elementos institucionais.....40	
2.2.5 Transformação digital governamental: um processo mediado por plataformas digitais.....42	
<b>2.3 Valor percebido</b> .....	<b>45</b>
2.3.1 Valor percebido no setor de serviços privados .....	45
2.3.2 Valor público: origem e desenvolvimento conceitual .....	48
2.3.3 Geração de valor público por meio de serviços públicos transformados digitalmente .....	52
<b>Capítulo 3 - Metodologia</b> .....	<b>55</b>
<b>3.1 Confeção do roteiro da entrevista e procedimento de coleta de dados</b> ..58	
<b>3.2 Análise dos dados</b> .....	<b>60</b>
<b>3.3 Objeto de Estudo: O caso da Transformação Digital do INSS</b> .....	<b>61</b>

<b>Capítulo 4 - Análise dos resultados.....</b>	<b>65</b>
<b>4.1 Perfil dos participantes .....</b>	<b>65</b>
<b>4.2 Frequência de citações dos entrevistados por categoria e subcategoria .</b>	<b>70</b>
<b>4.3 Experiência dos cidadãos com os serviços prestados pelo INSS em suas unidades de atendimento físico .....</b>	<b>73</b>
<b>4.4 Experiência dos cidadãos com os serviços prestados por meio da plataforma digital Meu INSS .....</b>	<b>94</b>
<b>Capítulo 5 – Discussão dos resultados.....</b>	<b>116</b>
<b>Capítulo 6 – Conclusão.....</b>	<b>122</b>
<b>Referências .....</b>	<b>126</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>137</b>

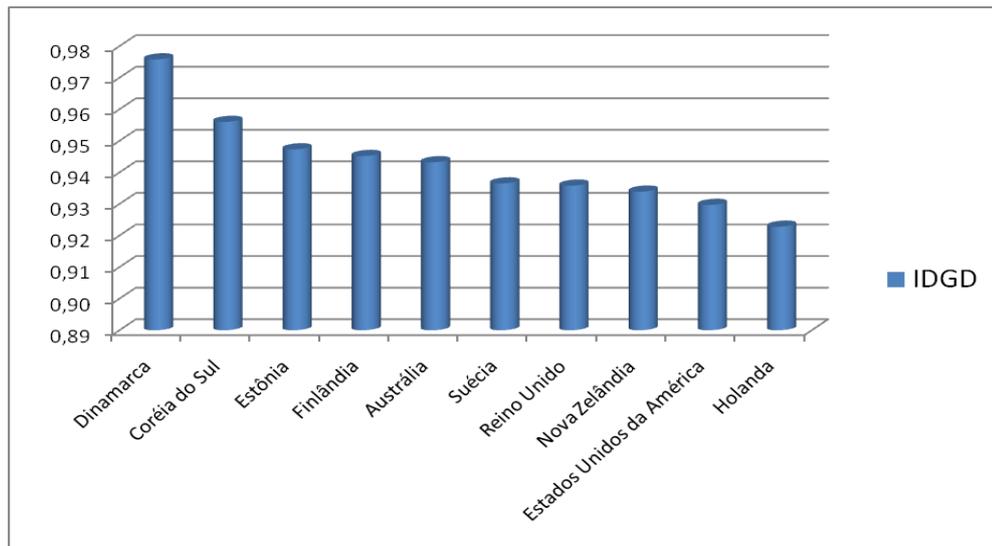
## Capítulo 1 – Introdução

### 1.1 Caracterização do problema

A transformação digital governamental é compreendida como um processo sociotécnico constituído por pessoas, tecnologias e outros atores não humanos, que interagem e criam capacidades com o objetivo de tornar a atuação governamental mais ágil, flexível, integrada, cooperativa, eficiente, transparente e centrada nos cidadãos (CURTIS, 2019; MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019; WEERAKKODY et al., 2016). Isso vem se apresentando como um fator gerador de valor público, uma vez que a transformação digital aprimora a capacidade de um governo atender as reais necessidades da sociedade (LOPES; MACADAR; LUCIANO, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019).

Apesar de a transformação digital governamental ser reconhecida como fundamental para agregar valor à população, trata-se de um processo complexo. Isso porque o seu progresso é facilitado ou dificultado pelas políticas de desenvolvimento de infraestrutura tecnológica do país e pelo nível socioeconômico e de inclusão digital da população (NIELSEN; JORDANOSKI, 2020; SCUPOLA, 2018), o que está contribuindo para que esse fenômeno se apresente como uma realidade mais solidificada em países desenvolvidos (BROWN et al., 2017; CORDELLA; PALETTI, 2019; GOEDE, 2019; HAUTAMÄKI; OKSANEN, 2018; SCUPOLA, 2018).

A transformação digital de governos de diversos países desenvolvidos vem sendo constantemente aprimorada desde o final da década de 2000 (MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019). Em 2020, uma pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) identificou que os 10 países que apresentaram índices mais elevados de desenvolvimento de governo digital (IDGD) têm alto padrão de desenvolvimento socioeconômico (ONU, 2020), conforme pode ser observado por meio do Gráfico 1.



**Gráfico 1 - Países líderes no desenvolvimento de governo digital em 2020**

Fonte: ONU (2020).

Já em países de economia emergente, a transformação digital dos governos, em regra, ainda é considerada um grande desafio (BEAUTY, 2019; CHOCHAN et al., 2020; FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019; KASSEN, 2019; SOLOMON; KLYTON, 2020).

No Brasil, à semelhança de outros países em desenvolvimento, as primeiras estratégias de transformação digital governamental surgiram no final da década de 2010, sendo que não como um fenômeno isolado, mas sim como um processo construído desde a década de 1990. Neste período ocorreram as primeiras práticas estruturadas de governo eletrônico (e-Gov) no País, o qual foi formalizado no ano 2000 (FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019).

Desde os anos 2000 que muitas estratégias de governo eletrônico, como padronização de sites governamentais, integração de sistemas e compartilhamento de dados, foram implantadas pelo governo brasileiro. Em 2015, o governo brasileiro adotou o conceito de governo digital, criando-se uma mudança paradigmática para direcionar a transformação digital do governo ao atendimento das reais necessidades da sociedade (BRASIL, 2020a). Já em 2018, foi elaborada a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), a qual foi revisada em 2020 (BRASIL, 2020a, 2020b, 2020c).

Uma das metas da E-Digital de 2020 é digitalizar e integrar todos os possíveis serviços públicos federais à plataforma Gov.br, que permite, por meio de

identificação única, acesso a mais de 4,5 mil serviços públicos federais e conta com mais de 110 milhões de brasileiros cadastrados (BRASIL, 2021a).

Dentre as diversas tecnologias digitais integradas à plataforma Gov.br, está a plataforma Meu INSS, pertencente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O Meu INSS disponibiliza 79 serviços públicos integralmente digitais aos cidadãos (BRASIL, 2021b).

Nesse contexto, a transformação digital do INSS buscou modificar a sua forma de atuar, com o intuito de torná-la mais ágil, simples, integrada, precisa e centrada nas reais necessidades da população (BRASIL, 2021b), o que é de fundamental importância pelo histórico, em regra, de disfunções burocráticas que comprometem o desempenho dos serviços públicos federais (CERVANTES; RADGE, 2018) e a sua capacidade de gerar valor público (FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019; LOPES; MACADAR; LUCIANO, 2019).

Além disso, a literatura contém diversos casos que identificaram a geração de valor à sociedade por meio da transformação digital de organizações públicas (TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

Por exemplo, Datta, Walker e Amarilli (2020) identificaram que a transformação digital dos serviços prestados pelo governo italiano agregou valor para a população por meio da plataforma de serviço financeiro digital PagoPA. Essa plataforma foi desenvolvida para que qualquer italiano pudesse pagar taxas, tributos e imposto ao governo federal, o que gerou valor à população por concentrar todo relacionamento financeiro de um cidadão com o governo em um único canal digital, que passou a ser mais simples e integrado, reduzindo os esforços e o tempo empregado pelos cidadãos para cumprir suas obrigações financeiras com o governo. Também foi detectado, dentre outros fatores, que a plataforma gerou mais segurança de dados aos cidadãos, possibilitou novas formas de pagamento e se mostrou mais amistosa, célere e menos suscetível a erros técnicos.

Outro estudo que também identificou que a transformação digital governamental agrega valor para a sociedade foi o trabalho de Senyo, Effah e Osabuteey (2021). Esses autores detectaram que a transformação digital de um porto público de Gana possibilitou que os usuários dos serviços realizassem diversas atividades por meio de plataformas digitais, o que evitou deslocamentos até o porto em muitas ocasiões. Os usuários também relataram que os serviços ficaram

mais simples, ágeis e precisos. Além disso, muitos serviços prestados pelo porto demandavam deslocamentos dos usuários para realização de trâmites operacionais em outros órgãos públicos, o que foi praticamente erradicado por meio da integração de sistemas e de dados após a transformação digital do porto.

Embora a transformação digital dos serviços públicos se apresente como um fator gerador de valor público em muitos países, principalmente os economicamente desenvolvidos, a literatura ainda carece da melhor compreensão desse fenômeno em países de economia emergente. Além disso, o valor público gerado por meio da transformação digital governamental vem exibindo diferenças ocasionadas pelas peculiaridades de estruturas tecnológicas, políticas, culturais e socioeconômicas de cada país (LOPES; MACADAR; LUCIANO, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019).

Especificamente no Brasil, há carência de estudos que buscam entender a construção de valor por intermédio de serviços digitais prestados por órgãos públicos transformados digitalmente (LOPES; MACADAR; LUCIANO, 2019). Ademais, pesquisas sobre geração de valor com o uso do serviço focaram principalmente nos aspectos positivos das experiências dos usuários, negligenciando a dualidade contida nos atributos positivos e negativos dessas experiências. Isso criou uma lacuna teórica de melhor compreensão do significado de valor durante a sua dinâmica construção e desconstrução com o uso do serviço (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020), o que produz a seguinte questão: ***de que forma os serviços públicos prestados por meio da plataforma Meu INSS podem construir ou desconstruir valor público aos seus usuários?***

## 1.2 Objetivos do estudo

### 1.2.1 Objetivo principal

Compreender como os serviços públicos prestados por intermédio da plataforma Meu INSS podem construir ou desconstruir valor público aos seus usuários.

### 1.2.2 Objetivos intermediários

Identificar e descrever a evolução histórica do conceito de governo eletrônico, considerando, para tanto, a Teoria da Evolução do Governo Eletrônico, a qual compreende que a maturação ocorre por intermédio de um processo gradual, que culmina na transformação digital dos governos.

Abordar o conceito de transformação digital governamental como um processo sociotécnico, visto que se trata de um fator gerador de uma rede de interconexões entre atores humanos, suas tarefas, seus objetivos e todos os recursos técnicos empregados para alcançá-los.

Apresentar o conceito e os tipos de plataformas digitais, assim como suas especificidades e importância para a transformação digital de um governo e para a sua capacidade de gerar valor público.

### **1.3 Relevância do estudo**

#### 1.3.1 Relevância teórica

Embora o conceito de valor público tenha sido desenvolvido por Mark Moore em 1994, sua relação com a transformação digital governamental é um fenômeno recente, que ainda carece de maiores investigações (HARTLEY et al., 2017).

O valor público gerado por meio da transformação digital pode ocorrer em todas as formas de atuação governamental, o que engloba a prestação de serviços públicos digitais à população (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

Os estudos que objetivaram entender a geração de valor público por intermédio de serviços públicos transformados digitalmente estão majoritariamente concentrados em países desenvolvidos, onde a transformação digital dos governos se apresenta em um estágio mais avançado. Já em países de economia emergente, há necessidade de uma melhor compreensão desse fenômeno (LOPES; MACADAR; LUCIANO, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

Especificamente no Brasil, há carência de estudos que buscam entender a capacidade de a transformação digital governamental gerar, por intermédio dos serviços digitais, valor público aos cidadãos (LOPES; MACADAR; LUCIANO, 2019).

Ademais, a conceitualização de geração de valor com o uso do serviço está fortemente direcionada para entender os aspectos positivos das experiências dos usuários, negligenciando os atributos negativos, os quais resultam na desconstrução de valor. Embora a Teoria de Valor em Uso seja considerada fundamental pela literatura, os estudos têm sido principalmente conceituais, gerando a necessidade de uma melhor compreensão da Teoria por meio de trabalhos empíricos. Os poucos estudos empíricos existentes tratam o conceito como resultado estático de um processo de serviço ou focam somente nos aspectos positivos das experiências dos usuários (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020).

Por essa razão, há uma carência de estudos empíricos sobre valor em uso no setor de serviços, principalmente os que consideram a dualidade contida nos atributos positivos e negativos das experiências dos consumidores e a evolução dinâmica do significado de valor durante a sua construção (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020).

Assim, o presente estudo apresenta relevância acadêmica por buscar entender, em um país de economia emergente, não somente os componentes que construíram valor aos usuários dos serviços públicos digitais do INSS, mas também os atributos que desconstruíram o valor gerado. Para tanto, a avaliação foi feita considerando diversos encontros de serviço entre os cidadãos e o INSS ao longo do tempo, o que ocorreu tanto em âmbito físico quanto em ambiente digital.

### 1.3.2 Relevância prática

Este trabalho exibiu relevância prática ao gerar informações que podem aperfeiçoar a capacidade de o governo federal brasileiro criar valor público por meio da prestação de serviços públicos transformados digitalmente.

## 1.4 Delimitação do estudo

### 1.4.1 Delimitação teórica

A transformação digital governamental pode gerar valor público por intermédio de todas as formas de um governo atuar, tais como regulação de agentes

econômicos, fiscalização de atividades produtivas, elaborações de normas legais e prestação de serviços públicos (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

No presente estudo, a compreensão do valor público que a transformação digital pode gerar ficou delimitada à avaliação das experiências dos usuários dos serviços digitais prestados por meio da plataforma Meu INSS.

Ademais, o conceito de valor público pode ser dividido em três categorias: valor político, valor econômico e valor social. Neste trabalho foi abordado somente o valor social gerado por meio dos serviços públicos digitais prestados pelo INSS.

#### 1.4.2 Delimitação geográfica

A pesquisa foi realizada somente entre usuários de serviços públicos digitais prestados pelo INSS.

#### 1.4.3 Delimitação temporal

A pesquisa de campo, a análise e a discussão dos resultados, bem como a conclusão do trabalho ocorreram no ano de 2021.

### 1.5 Estrutura do estudo

Este estudo encontra-se estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta a introdução do trabalho, que é constituída pela caracterização do problema e questão de pesquisa, bem como objetivos, relevância, delimitação e composição do estudo. O capítulo seguinte contém a revisão da literatura sobre os temas transformação digital, valor em uso e valor público, apresentando as peculiaridades e a evolução histórica dos conceitos, assim como o relacionamento entre eles. O terceiro capítulo contém os aspectos metodológicos do trabalho. O quarto capítulo exhibe os resultados da pesquisa. O quinto capítulo contém a discussão dos resultados obtidos neste estudo. O último capítulo apresenta as conclusões do trabalho, bem como as limitações da pesquisa e as sugestões de estudos futuros.



## Capítulo 2 - Revisão da literatura

O presente capítulo se divide em três subseções, as quais compreendem a revisão da literatura sobre os seguintes temas: 1) governo eletrônico; 2) transformação digital, com foco na área pública; 3) valor percebido por usuários de serviços, com ênfase em serviços públicos transformados digitalmente.

A primeira subseção, 2.1, apresenta a origem e a evolução histórica do conceito de governo eletrônico, considerando, para tanto, a Teoria da Evolução do Governo Eletrônico, a qual compreende que a maturação ocorre por meio de um processo gradual, que culmina na transformação digital dos governos.

A subseção 2.2 aborda o conceito de transformação digital para em seguida comentar a transformação digital governamental como um processo sociotécnico, cujo propósito central é gerar valor público aos cidadãos.

Por fim, a última subseção, 2.3, apresenta o conceito de valor percebido por usuários de serviços, bem como a origem e o desenvolvimento do conceito de valor público. Além disso, explica como o valor público pode ser gerado por intermédio da transformação digital governamental.

### 2.1 Governo eletrônico ao digital

O conceito de governo eletrônico (e-Gov) tem a sua origem mais remota no emprego de computadores de grande porte – *mainframes* – pelo governo dos Estados Unidos da América durante a segunda guerra mundial. Isso porque o uso estruturado de tecnologias de informação e comunicação (TIC) em ambiente governamental interno é considerado o estágio mais preliminar de um governo eletrônico (MOON; LEE; ROH, 2014).

Apesar de o primeiro programa de e-Gov ter sido criado no final da década de 1980 (MOON; LEE; ROH, 2014), o uso estruturado de TIC em âmbito governamental interno ocorre desde os anos 1940, mais precisamente desde o final da segunda guerra mundial. Nesse período, o Electronic Numerical Integrator and Computer (ENIAC), considerado o primeiro computador eletrônico digital programável do mundo, foi desenvolvido para uso das forças armadas dos Estados Unidos da América (ROSEN, 1969).

O sucesso do ENIAC influenciou o desenvolvimento de diversos computadores, como o Electronic Discrete Variable Computer (EDVAC) e o Universal Automatic Computer (UNIVAC), os quais foram bastante utilizados por órgãos públicos norte-americanos nas décadas de 1940 e 1950 (BURKS, 2002; ROSEN, 1969).

Entretanto, o uso de TIC em organizações públicas nos anos de 1950 ainda era incomum e majoritariamente direcionado para processamento de dados por meio de computadores que realizavam cálculos complexos de forma célere (PRICE; MULVIHILL, 1965). Já no começo da década de 1960, o avanço tecnológico contribuiu para o aperfeiçoamento dos *mainframes* e dos sistemas de informação, gerando ampla difusão dessas tecnologias em instituições públicas de diversos países (MOON; LEE; ROH, 2014).

No final da década de 1970, os microcomputadores foram introduzidos em órgãos públicos. Todavia, por serem onerosos e ainda não muito conhecidos, a adoção dessa tecnologia ainda era muito reduzida. No decorrer dos anos de 1980, os microcomputadores e os sistemas de informação foram progressivamente aprimorados e comercializados por um preço mais acessível, o que concorreu para ampliar suas difusões na área pública. Nesse período, as tecnologias de rede também estavam mais sólidas e a internet começou a ser popularizada (MOON; LEE; ROH, 2014).

A associação de microcomputadores com mais recursos tecnológicos, sistemas de informação aprimorados, sistemas de rede mais sólidos e o avanço e popularização da internet contribuíram para que organizações públicas usassem essas tecnologias de forma mais estratégica, acarretando, no final da década de 1980, na concepção dos primeiros programas de governo eletrônico do mundo, os quais eram centrados nas relações governamentais em ambiente interno (MOON; LEE; ROH, 2014).

Na década de 1990, principalmente por causa da popularização da internet, os programas de e-Gov passaram a contemplar estratégias de desenvolvimento tanto em âmbito interno quanto externo, consolidando a compreensão do conceito de e-Gov, como o uso estruturado de TIC para disponibilizar informações e mediar o relacionamento entre governos e cidadãos (*Government to Citizens - G2C*), governos e organizações privadas (*Government to Business - G2B*), governos e

órgãos públicos (*Government to Government - G2G*) e governos e funcionários públicos (*Government to Employees - G2E*) (CHOI; CHANDLER, 2020; KASSEN, 2019; KUMARI; MADHUKAR; CHATTORAJ, 2020; IANNACCI et al., 2019; SANTA; MACDONALD; FERRER, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019).

Entende-se que um programa de e-Gov engloba todas as partes que se relacionam com os governos. O *G2G* e o *G2E* são categorias de e-Gov direcionadas às partes que se relacionam em âmbito governamental interno. Já o *G2B* e o *G2C* são tipos de e-Gov destinados às partes que se relacionam em ambiente externo (CHIPETA, 2018; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019).

No que se refere ao ambiente governamental interno, o *G2G* tem a finalidade de aprimorar a interação, em âmbito virtual, entre órgãos públicos do mesmo governo ou de governos distintos, o que concorre para melhorar o desempenho de um governo, uma vez que o fluxo de informação passa a ocorrer com menos entraves processuais. Isso faz com que os custos de transações internas sejam atenuados e o compartilhamento de dados aprimorado (CHIPETA, 2018; PANDEY; GUPTA, 2018).

Já o *G2E* tem o objetivo de melhorar a interação entre um governo e os seus funcionários, o que acontece por meio de canais virtuais para divulgação de informações sobre planos de carreiras e benefícios, políticas remuneratórias, oportunidades de recrutamento interno (CHIPETA, 2018), treinamento e compartilhamento de experiências e melhores práticas de gestão (KUMARI; MADHUKAR; CHATTORAJ, 2020).

No que tange ao âmbito governamental externo, o *G2B* tem o propósito de facilitar o relacionamento entre governos e organizações privadas, o que acontece, por exemplo, quando um governo compra produtos e serviços de empresas por meio de licitações públicas em âmbito virtual (KLABI; MELLOULI; REKIK, 2018) e disponibiliza plataformas digitais para recolhimento de impostos, tributos e dados de organizações que atuam no país (CHIPETA, 2018). Já o *G2C* busca principalmente estimular a democracia, disponibilizar informações e prestar serviços públicos digitais aos cidadãos, o que ocorre por meio de sites e plataformas governamentais (TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019).

Durante a década de 1990, o fácil acesso à internet contribuiu para que diversos países desenvolvessem e aprimorassem todas as categorias de seus

programas de e-Gov (*G2G*, *G2E*, *G2B* e *G2C*). Isso inspirou países subdesenvolvidos a também elaborarem seus programas de e-Gov no final dessa década e no começo dos anos 2000. Esse movimento ainda foi motivado pelo 1º Fórum Global sobre a Reinvenção do Governo, em 1999, aberto por Al Gore, vice-presidente dos Estados Unidos da América, que discursou a respeito da importância de todos os países elaborarem seus planos de e-Gov (KIM et al., 2005).

Nos anos 2000, o desenvolvimento dos programas de e-Gov avançaram rapidamente, gerando diversos modelos de maturação de e-Gov, que corroboraram para a elaboração da Teoria da Evolução do Governo Eletrônico. Essa teoria considera que a maturação de um programa de e-Gov ocorre por intermédio de um processo gradual, que se inicia na presença estática do governo na internet e culmina em sua transformação digital (IANNACCI et al., 2019).

### 2.1.1 Modelos de maturação de governo eletrônico

Alguns dos modelos de maturação de e-Gov mais empregados para explicar a evolução de um programa de e-Gov foram elaborados por pesquisadores como Layne e Lee (2001), Wescott (2001), Moon (2002), West (2004) e Siau e Long (2005). Todavia, organizações e profissionais de consultoria empresarial, como por exemplo, Baum e Di Maio (2000), Hiller e Bélanger (2001), Deloitte & Touche (2001) e Nações Unidas e Sociedade Americana de Administração Pública (2001) também desenvolveram modelos de maturação de e-Gov.

Dentre os modelos desenvolvidos no âmbito profissional, um dos mais conhecidos é o Modelo Gartner de Quatro Fases de Governo Eletrônico, elaborado por Baum e Di Maio (2000). O modelo considera que um programa de e-Gov tem quatro fases evolutivas. A primeira fase do modelo foi chamada de presença na internet e as fases seguintes foram denominadas de interação, transação e transformação.

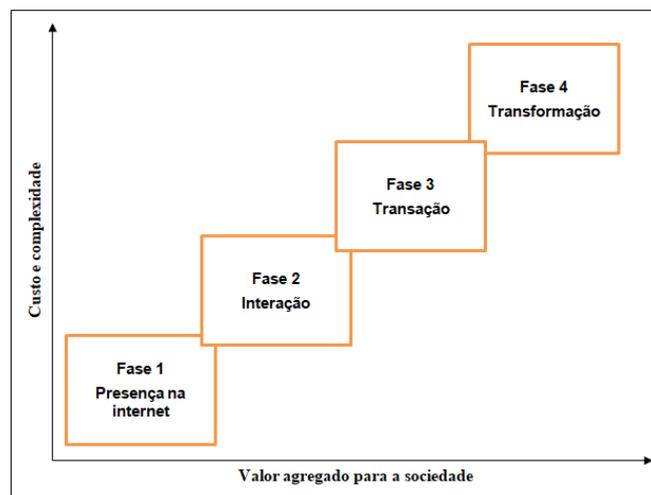
A fase de presença na internet se refere à criação de sites governamentais para disponibilizar informações aos usuários dos serviços públicos, tais como a localização de escritórios, horários de atendimento e telefones e endereços eletrônicos para contato (BAUM; DI MAIO, 2000).

Na fase da interação, as organizações públicas passam a disponibilizar manuais e formulários em seus sites, gerando uma interação com os usuários dos serviços, entretanto, de forma parcial, uma vez que a continuidade dessa relação ocorre em ambiente físico (BAUM; DI MAIO, 2000).

Na fase seguinte, Baum e Di Maio (2000) entenderam que ocorre uma transação digital integral entre usuários e prestadores de serviços públicos. Nessa fase, os serviços passam a ser oferecidos concorrente ou exclusivamente por meio de sites e plataformas governamentais.

Após a fase de transação, Baum e Di Maio (2000) identificaram que um programa de governo eletrônico pode evoluir mais uma vez, alcançando o estágio da transformação, momento o qual organizações públicas são integradas em ecossistema governamental, resultando no compartilhamento de dados e infraestrutura tecnológica.

Além disso, Baum e Di Maio (2000) detectaram que à medida que um programa de e-gov avança de fase, o nível de valor agregado à sociedade é ampliado. Por outro lado, o custo e a complexidade organizacional e tecnológica aumentam. A Figura 1 apresenta o modelo desenvolvido por Baum e Di Maio (2000).



**Figura 1 - Modelo Gartner de Quatro Fases de Governo Eletrônico.**

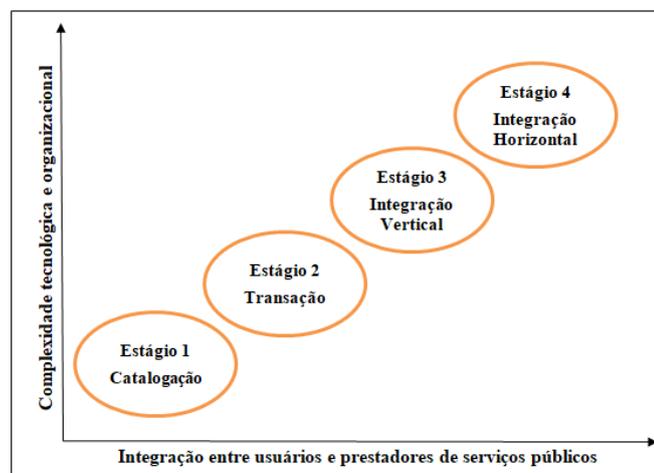
Fonte: Baum e Di Maio (2000).

Já no que tange aos modelos desenvolvidos no âmbito acadêmico, um dos mais conhecidos é o de Layne e Lee (2001), o qual é muito semelhante ao modelo criado por Baum e Di Maio (2000). Layne e Lee (2001) entenderam que um

programa de governo eletrônico é constituído por quatro estágios evolutivos: 1) catalogação; 2) transação; 3) integração vertical; 4) integração horizontal.

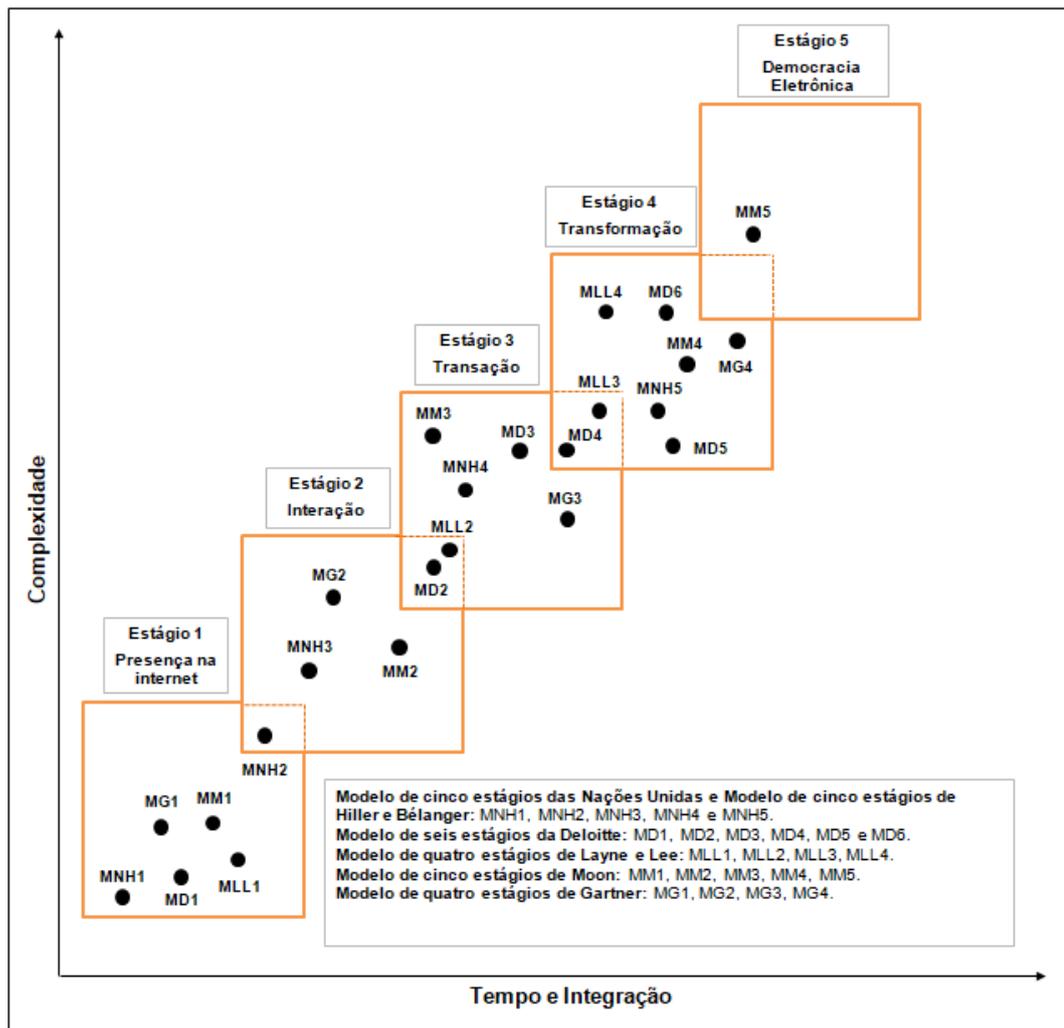
O estágio da catalogação contempla a presença on-line do governo, o qual disponibiliza informações em sites governamentais e realiza simples interações com os usuários de serviços públicos. No estágio seguinte, o nível de interação entre o governo e os usuários dos serviços públicos é ampliado, passando a acontecer por intermédio de sites e plataformas digitais. A terceira fase envolve a integração das organizações públicas de um mesmo nível de governo. O último estágio se refere à integração de governos de diferentes níveis (LAYNE; LEE, 2001).

Assim como Baum e Di Maio (2000), Layne e Lee (2001) identificaram que conforme aumenta a interação virtual entre a sociedade e o governo, o nível de complexidade tecnológica e organizacional é ampliado (LAYNE; LEE, 2001). A Figura 2 permite a melhor visualização dos quatro estágios evolutivos do modelo de governo eletrônico proposto por Layne e Lee (2001).



**Figura 2 - Modelo de Quatro Estágios de Governo Eletrônico de Layne e Lee.**  
Fonte: Layne e Lee (2001).

Siau e Long (2005) identificaram que a maioria dos modelos de maturação de e-Gov elaborados na primeira metade da década de 2000 contemplava estágios evolutivos bastante similares, o que motivou esses autores a criarem um modelo unificado, conforme pode ser visto na Figura 3.



**Figura 3 - Modelo de Cinco Estágios de Siau e Long.**

Fonte: Siau e Long (2005).

Alguns dos modelos de maturação de e-Gov mais conhecidos podem ser sinteticamente observados por intermédio do Quadro 1.

**Quadro 1 - Modelos de Maturação de Governo Eletrônico**

Autores	Modelos	Estágios
Baum e Di Maio (2000)	Modelo Gartner de Quatro Fases de Governo Eletrônico	1) Presença na internet; 2) interação; 3) transação; 4) transformação
Layne e Lee (2001)	Modelo de Quatro Estágios de Layne e Lee	1) Catalogação; 2) transação; 3) integração vertical; 4) integração horizontal
Hiller e Bélanger (2001)	Modelo de Cinco Estágios de Hiller e Bélanger	1) Divulgação de informações; 2) comunicação bidirecional; 3) transação; 4) integração; 5) participação política
Wescott (2001)	Modelo de Seis Estágios de Wescott	1) Uso de sistema de e-mail e intranet; 2) presença do governo na internet; 3) comunicação bidirecional; 4) troca de valor; 5) democracia digital; 6) governo unido.
Deloitte & Touche (2001)	Modelo de Seis Estágios da Deloitte	1) Publicação e divulgação de informações; 2) transação bidirecional; 3) portais multiuso; 4)

		personalização do portal; 5) agrupamento de serviços comuns; 6) integração total e transação corporativa.
Nações Unidas (2001)	Modelo de Cinco Estágios das Nações Unidas	1) Presença emergente na internet; 2) presença aprimorada na internet; 3) presença interativa na internet; 4) presença transacional na internet; 5) presença totalmente integrada na internet.
Moon (2002)	Modelo de Cinco Estágios de Moon	1) Comunicação unidirecional; 2) comunicação bidirecional; 3) serviços e transações financeiras; 4) integração vertical e horizontal; 5) participação política.
West (2004)	Modelo de Quatro Estágios de West	1) Painel publicitário; 2) entrega parcial de serviço; 3) serviços totalmente integrados e executáveis em um portal; 4) democracia interativa.
Siau e Long (2005)	Modelo de Cinco Estágios de Siau e Long	1) Presença na internet; 2) interação; 3) transação; 4) transformação; 5) democracia eletrônica.

Fonte: Elaboração própria.

Grande parte dos modelos de maturação de e-Gov desenvolvidos nos anos 2000 entendeu que um programa de e-Gov evolui da presença estática do governo na internet à transformação digital governamental (LEE, 2010). Alguns modelos consideram o aumento da participação democrática em âmbito digital como um estágio seguinte à transformação digital. Entretanto, isso é controverso, uma vez que não se trata de um estágio subsequente, mas sim de um benefício decorrente da transformação digital, assim como a ampliação de ofertas de serviços públicos digitais e de abertura de dados para terceiros criarem e complementarem serviços que agreguem valor à sociedade (LEE et al., 2018).

Assim, além de ser considerada uma mudança paradigmática, a transformação digital é o estágio mais avançado de um programa de e-Gov. Trata-se de uma mudança que envolve diversos atores humanos e não humanos, configurando-se com um complexo e dinâmico processo sociotécnico (LEE et al., 2018), o qual será mais bem detalhado nas subseções 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 e 2.2.5.

## 2.2 Transformação digital

As tecnologias digitais estão transformando o mundo dos negócios, alterando mercados e as funções dos agentes econômicos. Algumas empresas já nascem digitais e reconfiguram a forma de se atuar em diversos setores, pressionando empresas tradicionais a mudarem seus modelos de negócios. Por exemplo, as empresas de varejo on-line, como Alibaba e Amazon, remodelaram esse tipo de

indústria, superando diversas empresas tradicionais, que para não falirem, tiveram que se transformar digitalmente (VERHOEF et al., 2021).

Além disso, as organizações digitais estão, cada vez mais, rompendo fronteiras entre mercados, o que vem remodelando a abrangência de atuação das empresas. Ainda no que tange ao exemplo dos varejistas on-line, eles não somente modificaram o modelo de negócios do setor em que atuam como alteraram outros mercados. A transformação digital que a Amazon está fazendo no mercado financeiro vem ganhando a atenção das instituições financeiras tradicionais, as quais se encontram cada vez mais preocupadas quando a Amazon desenvolve e aprimora plataformas de transações financeiras, como a Amazon Pay, a Amazon Cash e a Amazon Lending (VERHOEF et al., 2021).

Nesses novos ambientes corporativos, onde as tecnologias digitais estão continuamente rompendo fronteiras mercadológicas e modificando modelos de negócios, as empresas tradicionais se sentem pressionadas a se transformarem digitalmente, o que é uma operação complexa e muitas vezes conceitualmente compreendida de forma inadequada (HEAVIN; POWER, 2018; SVARC; LAZNJAK; DABIC, 2020).

O conceito de transformação digital em um ambiente organizacional não deve ser confundido somente com a digitalização de processos de produção e prestação de serviços, uma vez que se trata de um fenômeno extremamente mais complexo. A migração de processos e serviços do ambiente físico para o âmbito virtual faz parte do processo de transformação digital, entretanto, isso é insuficiente para configurar a transformação digital de uma empresa (BEAUTY, 2019; HEAVIN; POWER, 2018; MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019).

A transformação digital é uma reconstrução do modelo de negócio da firma e da forma como ela gerencia as suas operações. Trata-se de uma mudança cultural e organizacional mediada pela tecnologia digital, a qual possibilita que processos e serviços sejam estrategicamente digitalizados e integrados. Esse esforço busca tornar a organização mais ágil, eficiente, competitiva e centrada em seus clientes, o que tende a melhorar o seu desempenho perante os concorrentes e agregar valor econômico aos seus acionistas (BEAUTY, 2019; GONG; YANG; SHI, 2020; HEAVIN; POWER, 2018).

### 2.2.1 Transformação digital governamental

O sucesso da transformação digital em empresas privadas ramificou esse fenômeno para a área pública, o que vem concorrendo para modificar o modelo de atuação governamental, o tornando mais cooperativo, integrado, ágil, eficiente, eficaz e focado nas reais necessidades de todas as partes que se relacionam com o governo (MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019; WEERAKKODY et al., 2016).

Além disso, a transformação digital de um governo normalmente é favorecida ou dificultada pelo histórico de políticas de desenvolvimento tecnológico do país e pelo nível socioeconômico e de inclusão e capacidade digital da população (NIELSEN; JORDANOSKI, 2020; SCUPOLA, 2018). Esses fatores vêm contribuindo para que a transformação digital governamental se apresente como uma realidade mais presente em países desenvolvidos (BROWN et al., 2017; GOEDE, 2019; HAUTAMÄKI; OKSANEN, 2018; SCUPOLA, 2018) e um grande desafio em países de economia emergente (CHOHAN et al., 2020; FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019; KASSEN, 2019).

Em países desenvolvidos, a transformação digital governamental vem se confirmando como uma estratégia de inovação tecnológica sustentada politicamente, cujos resultados estão gerando valor para todas as partes envolvidas (BROWN et al., 2017; CORDELLA; PALETTI, 2019; DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; NIELSEN; JORDANOSKI, 2020; SCUPOLA, 2018). Já em países de economia emergente, a transformação digital, em regra, ainda se apresenta como um grande desafio que, embora em nível inicial, vem gerando benefícios e criando grandes expectativas de sucesso (CHOHAN et al., 2020; FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019; KASSEN, 2019; RAMLI, 2017).

Em 2020, uma pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) identificou que a Dinamarca é o país mais avançado em termos de transformação digital (ONU, 2020). Segundo essa pesquisa, os 10 países que apresentaram índices mais elevados de desenvolvimento de governo digital (IDGD) possuem alto padrão de desenvolvimento econômico e social, conforme pode ser observado por meio da Tabela 1.

**Tabela 1 - Países líderes no desenvolvimento de governo digital em 2020**

	País	Região	ISO	ICH	IIT	IDGD
--	------	--------	-----	-----	-----	------

1	Dinamarca	Europa	0,9706	0,9588	0,9979	0,9758
2	Coréia do Sul	Ásia	1,0000	0,8997	0,9684	0,9560
3	Estônia	Europa	0,9941	0,9266	0,9212	0,9473
4	Finlândia	Europa	0,9706	0,9549	0,9101	0,9452
5	Austrália	Oceania	0,9471	1,0000	0,8825	0,9432
6	Suécia	Europa	0,9000	0,9471	0,9625	0,9365
7	Reino Unido	Europa	0,9588	0,9292	0,9195	0,9358
8	Nova Zelândia	Oceania	0,9294	0,9516	0,9207	0,9339
9	Estados Unidos da América	América	0,9471	0,9239	0,9182	0,9297
10	Holanda	Europa	0,9059	0,9349	0,9276	0,9228

Fonte: ONU (2020).

A classificação do país em termos de desenvolvimento de governo digital é feita com base no índice de desenvolvimento de governo digital (IDGD), o qual é calculado por meio da média aritmética simples de três variáveis: índice de serviços públicos on-line (ISO); índice de capital humano (ICH); e índice de infraestrutura de telecomunicações (IIT) (ONU, 2020).

Dentre os países líderes em termos de desenvolvimento de governo digital, é possível perceber que o governo da Dinamarca é o que apresenta melhor infraestrutura de telecomunicações. Já os governos da Coreia do Sul e da Austrália são, respectivamente, os que têm os melhores índices de serviços públicos on-line e de capital humano, conforme pode ser visualizado na Tabela 1.

A Tabela 1 também permite verificar que não há países africanos, assim como da América Central e do Sul entre as nações com os melhores índices de IDGD. O país africano mais bem posicionado nesse índice é Maurício, o qual detém um IDGD de 0,7196 e ocupa a 63ª posição na lista de classificação global. Já na América Central, a Costa Rica é o país mais bem classificado, ocupando a 56ª posição, com uma pontuação de 0,7576 no IDGD. E, na América do Sul, o Uruguai tem um IDGD de 0,8500, o que lhe posiciona em 28ª lugar entre as 194 nações que participam dessa lista classificatória. Já o Brasil, com um IDGD de 0,7677, ocupa a 54ª posição na classificação mundial (ONU, 2020).

A concentração de países com nível mais elevado de desenvolvimento de governo digital está na Europa, o que se deve principalmente ao desempenho dos países nórdicos, da Estônia, do Reino Unido e da Holanda. A Tabela 2 possibilita a visualização do IDGD dos continentes, o que foi calculado por meio da média do IDGD de todos os países que compõe cada continente.

**Tabela 2 - Índice de desenvolvimento de governo digital dos continentes em 2020**

	Continente	ISO	ICH	IIT	IDGD
1	Europa	0,7655	0,8691	0,8162	0,8170
2	Ásia	0,6249	0,6977	0,5893	0,6373
3	Américas	0,5808	0,7453	0,5763	0,6341
4	Oceania	0,4172	0,7295	0,3851	0,5106
5	África	0,3704	0,4874	0,3165	0,3914

Fonte: ONU (2020).

Dentre os 25 países com IDGD mais elevado, 17 são países desenvolvidos da Europa. Além disso, embora os índices da Ásia, Américas e Oceania não sejam tão altos, os países desenvolvidos que se encontram nesses continentes, tais como Coreia do Sul, Cingapura, Japão, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos da América, apresentam um nível elevado de desenvolvimento de governo digital. Já os países de economia emergente, em grande parte, exibem baixo IDGD (ONU, 2020).

O sucesso da transformação digital dos governos de países desenvolvidos foi facilitado pelo elevado nível socioeconômico e de inclusão digital da população e pelas contínuas políticas de desenvolvimento de infraestrutura tecnológica. Além disso, as estratégias governamentais foram fundamentais para o sucesso da transformação digital desses países (NIELSEN; JORDANOSKI, 2020).

Por exemplo, a Dinamarca, detentora do maior IDGD do mundo, é referência em infraestrutura tecnológica, governança de TIC e políticas de inclusão digital dos cidadãos, que, em sua maioria, tem, no mínimo, competências digitais básicas, condições socioeconômicas adequadas e nível de escolaridade superior. Ademais, as estratégias governamentais de transformação digital conduziram a Dinamarca ao desenvolvimento de um complexo ecossistema digital, o qual engloba organizações públicas de níveis nacional, regionais e municipais. Essa integração possibilitou interoperabilidade e reutilização de dados, automação e simplificação de processos, compartilhamento de infraestrutura tecnológica e concentração, autenticação e acesso unificado a serviços públicos digitais (NIELSEN; JORDANOSKI, 2020; SCUPOLA, 2018).

Essa realidade também se apresenta de forma bastante semelhante em outros países desenvolvidos, como Estados Unidos da América, Reino Unido (BROWN et al., 2017), Estônia (GOEDE, 2019), Finlândia (HAUTAMÄKI; OKSANEN, 2018), Austrália e Coreia do Sul (NIELSEN; JORDANOSKI, 2020). Por exemplo, as plataformas de autenticação digital myGov e GOV.UK, desenvolvidas,

respectivamente, pelos governos australiano e do Reino Unido, permitem que os cidadãos tenham acesso unificado aos serviços públicos digitais prestados por órgãos de diversos níveis de governo (BROWN et al., 2017; NIELSEN; JORDANOSKI, 2020). Já a plataforma de interoperabilidade de dados X-Road, criada pelo governo da Estônia, possibilita compartilhamento de dados entre diferentes órgãos públicos e empresas privadas do país (GOEDE, 2019; HAUTAMÄKI; OKSANEN, 2018).

Além de estarem em um nível de transformação digital extremamente avançado, os governos de alguns países desenvolvidos possuem canais formais de mútua cooperação, tais como os países nórdicos (Dinamarca, Suécia, Noruega, Islândia e Finlândia), os quais compartilham dados e informações por meio do Conselho Nórdico Digital (SCUPOLA, 2018). Outro exemplo é a Estônia, que por intermédio da plataforma X-Road, compartilha dados com a Finlândia (HAUTAMÄKI; OKSANEN, 2018). Também é possível citar o compartilhamento de dados e de infraestrutura digital que ocorre entre os países do Reino Unido (BROWN et al., 2017).

Já a realidade dos países subdesenvolvidos é bastante distinta. Os países subdesenvolvidos da África, por exemplo, enfrentam sérios problemas de infraestrutura de tecnologia digital, além de possuírem quantidade insuficiente de trabalhadores especializados em TIC e exibirem uma população de baixo nível socioeconômico e com pouca inclusão e capacidade digital, o que prejudica o avanço da transformação digital nesses países (BEAUTY, 2019; SOLOMON; KLYTON, 2020).

Diversos países subdesenvolvidos da África, como Uganda, Zâmbia (LALLMAHOMED, M; LALLMAHOMED, N.; LALLMAHOMED, G., 2017), Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau (OECD, 2018), ainda se encontram em um nível muito incipiente de desenvolvimento de governo digital, com pouca interação entre as partes interessadas.

Um dos poucos países africanos que vem apresentando progresso mais estruturado no desenvolvimento do governo digital é Maurício, cujas estratégias de transformação digital são fortemente inspiradas nos resultados positivos que os países desenvolvidos alcançaram. Por exemplo, o governo de Maurício vem concentrando diversos serviços públicos digitais em único portal, o qual permite

acesso único por meio de uma plataforma de autenticação digital. Maurício também elaborou uma plataforma governamental para recolhimento de tributos e impostos e adotou outras estratégias que foram eficazes em países desenvolvidos (LALLMAHOMED, M; LALLMAHOMED, N.; LALLMAHOMED, G., 2017).

À semelhança da África, a América Central é composta principalmente por países subdesenvolvidos, que ainda se encontram em fase inicial de desenvolvimento do governo digital. Entretanto, há exceções, como a Costa Rica, país da América Central mais bem posicionado no IDGD (ONU, 2020; RENINOVA; GALVEZ, 2020). Já na América do Sul, países de economia emergente, tais como Uruguai (MENDARO, 2020) e Brasil (FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019), estão apresentando resultados mais estruturados em termos de transformação digital governamental. Essa realidade também vem ocorrendo em países em desenvolvimento da Ásia, como por exemplo, na Tailândia (SAGARIK et al., 2018) e na Índia (PRAKASH; GUNALAN, 2019; VIJAYAN, 2019).

Assim, a transformação digital governamental é um fenômeno que está acontecendo em nível global, sendo que as nações desenvolvidas vêm apresentando resultados mais estruturados (NIELSEN; JORDANOSKI, 2020). Entretanto, independente do nível de desenvolvimento socioeconômico dos países, a transformação digital dos governos se apresenta como um complexo processo sociotécnico, o qual é constituído por atores humanos, como funcionários públicos, gestores, profissionais de TI, políticos, empreendedores e cidadãos, e não humanos, tais como normas legais, sistemas políticos, padrões institucionais e tecnologias digitais (BROWN et al., 2017; DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019; HAUG, 2019; MERGEL; EDELMANN; SAGARIK et al., 2018).

### 2.2.2 Transformação digital governamental como um processo sociotécnico

Antes de abordar a transformação digital governamental como um processo sociotécnico (SCOTT; NAKKAS; RODERICK, 2019), torna-se fundamental entender o que é uma abordagem sociotécnica no campo das Ciências Sociais (LATOUR, 2005) e principalmente dentro de um ambiente organizacional (DAVIS et al., 2014).

Na esfera das Ciências Sociais, a premissa ontológica que fragmenta o mundo social do mundo material (técnico) não se sustenta, uma vez que a ação humana está profundamente imbricada com artefatos técnicos (não humanos), que podem ser compreendidos, por exemplo, como tecnologias, normas e infraestruturas (LATOURE, 2005; SUCHMAN, 2007).

Além disso, atribuir capacidade de agência somente às pessoas, relegando os elementos técnicos a uma função de objeto, é um equívoco, visto que entidades não humanas também são atuantes e podem moldar e limitar a agência humana e as interações sociais (LATOURE, 2005).

Ao migrar esse pensamento ontológico para os estudos das organizações, torna-se possível entender o ambiente corporativo como um sistema sociotécnico composto por dois subsistemas. O primeiro subsistema, de cunho social, engloba pessoas, seus objetivos, suas tarefas, suas habilidades, seus comportamentos e seus relacionamentos. O segundo subsistema, de vertente técnica, é constituído por tecnologias, normas, métodos e padrões de desempenho. Ambos os subsistemas estão interconectados e se influenciam de forma dinâmica, criando um sistema sociotécnico heterogêneo, adaptativo e complexo (BOSTROM; HEINEN, 1977; DAVIS et al., 2014; GEELS, 2004).

A Teoria dos Sistemas Sociotécnicos foi fundamental para entender os efeitos das mudanças lideradas pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC) sobre as organizações e sobre todas as partes que se relacionam com elas (DAVIS et al., 2014).

Especificamente na área pública, o avanço das TIC está possibilitando, desde a década de 2000, que governos de diversos países se transformem digitalmente (MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019), o que vem sendo entendido pela literatura como um processo sociotécnico (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; DE TUYA, M.; DE TUYA, M. L., 2019; SCOTT; NAKKAS; RODERICK, 2019).

Isso porque a transformação digital governamental é um fenômeno fortemente sustentado por elementos técnicos (por exemplo, normas de proteção e compartilhamento de dados, padrões de desempenho e tecnologias digitais) e por elementos sociais, presentes nos objetivos, nas atividades e nos relacionamentos entre as pessoas que participam do processo, como funcionários públicos, gestores,

profissionais de TIC, políticos, empreendedores e cidadãos (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; SCOTT; NAKKAS; RODERICK, 2019).

Alguns pesquisadores investigaram a vertente sociotécnica da transformação digital governamental, tais como Scott, Nakkas e Roderick (2019), que verificaram como a transformação digital do Reino Unido vem contribuindo para aprimorar e integrar os sistemas de informação de custos, qualidade e segurança dos cuidados de saúde pública, o que foi abordado como algo intimamente conectado com as atribuições dos profissionais de saúde. Isso porque as mudanças tecnológicas remodelaram as suas tarefas e influenciaram as suas decisões técnicas. Por outro lado, foi detectado que as experiências desses profissionais com os sistemas podem reconfigurar os recursos tecnológicos empregados em suas atividades, mostrando que a transformação digital se constrói por meio de um dinâmico e complexo processo sociotécnico.

Ademais, entender a transformação digital como um sistema sociotécnico exige assumi-la como um fator comum a pessoas, tecnologias e outros atores não humanos, que interagem em rede para criar capacidades que podem melhorar o desempenho da atuação governamental e, como consequência, gerar valor à sociedade (DE TUYA, M.; DE TUYA, M. L., 2019).

Segundo Latour (2005), a explicação para esse fenômeno está contida na Teoria Ator-Rede (*Actor-Network-Theory – ANT*), que entende que fatores em comum geram uma rede sociotécnica dinâmica, onde ocorrem interconexões entre pessoas, seus objetivos e todos os recursos técnicos empregados para alcançá-los.

A ideia de que atores humanos e não humanos começam a se interconectar por causa de um fator em comum dá origem ao conceito de tradução, que busca explicar como isso acontece, se estrutura e se mantém. Ou seja, a tradução busca compreender os significados contidos em uma rede de atores construída por um fator em comum (LAW, 1992).

Para Callon (1986) a tradução ocorre em quatro fases: problematização, interesse, inscrição e mobilização. Na fase da problematização, atores focais problematizam alguma situação e, na busca da solução, passam a envolver outros atores nesse processo, gerando uma rede de atores interconectados. Já na fase do interesse, os atores mais influentes buscam definir e classificar a função dos outros atores envolvidos por meio da problematização. Na fase da inscrição, a definição do

papel que cada ator exercerá na rede é concretizada. Ou seja, os atores aceitam suas funções e os criadores da rede buscam coordenar as suas ações, o que pode ocorrer por meio de diversas formas, como imposição, negociação e força contratual. Por último, na fase da mobilização, acontece uma ligação entre os interesses e os objetivos dos atores da rede em torno de um fator em comum, gerando uma rede sociotécnica.

A tradução é um mecanismo da ANT bastante empregado para compreender o processo de geração de inovações tecnológicas e do significado que os atores atribuem a essas inovações (KLEIN et al., 2020; MCMASTER et al., 1997).

Na área pública, mais precisamente no que tange à transformação digital governamental, a mudança paradigmática na forma de atuação de um governo é construída dentro de um sistema composto por elementos técnicos e sociais, o que permite entender que a transformação digital ocorre por meio de uma heterogênea rede sociotécnica, formada por atores humanos e não humanos (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; DE TUYA, M.; DE TUYA, M. L., 2019; SCOTT; NAKKAS; RODERICK, 2019).

### 2.2.3 Transformação digital governamental: elementos jurídicos e políticos

A transformação digital de um governo precisa ser sustentada por meio de um arcabouço jurídico que garanta sua validade legal, exigindo dos governos, criação de decretos e leis para regulamentarem diversos atributos necessários à implementação da transformação digital, como criação de comitês de governança digital e adequações legais para proteção, exposição e compartilhamento de dados entre organizações públicas e privadas (BROWN et al., 2017; LAPPI; AALTONEN; KUJALA, 2019).

Ademais, as estratégias governamentais de transformação digital resultam em diversas mudanças organizacionais, tais como criação e extinção de órgãos e cargos públicos, reconfiguração de processos de produção e prestação de serviços públicos e novas formas de tratamento, interoperabilidade e exposição de dados. Essas mudanças, além de ocorrerem com base na legislação de cada país, precisam de apoio político para evitar ou atenuar conflitos internos e externos (SAGARIK et al., 2018).

Na Tailândia, por exemplo, os esforços estratégicos de transformação digital governamental foram fortemente apoiados pelo Primeiro-Ministro e cuidadosamente alinhados politicamente, o que foi considerado fundamental para o sucesso do Plano de Transformação Digital da Tailândia. O governo tailandês criou órgãos públicos para centralizar os esforços estratégicos de transformação digital e, com o apoio da assembleia legislativa nacional, conseguiu aprovar a substituição do Ministério de Tecnologia da Informação e Comunicação pelo Ministério da Economia e Sociedade Digital, direcionando o foco da transformação digital para criação de políticas de desenvolvimento socioeconômico do país (SAGARIK et al., 2018).

Outro exemplo é a Dinamarca, líder mundial em desenvolvimento de governo digital. O governo central da Dinamarca conseguiu integrar a produção e a prestação de serviços públicos nacionais com os regionais e municipais, gerando muitas mudanças organizacionais e culturais, as quais requereram grande articulação e apoio político (SCUPOLA, 2018). Essa realidade também se mostrou presente durante a transformação digital do governo italiano, liderada por Diego Piacentini, ex-vice-presidente internacional da Amazon, o qual teve apoio político suficiente para recrutar experientes profissionais do setor privado e para permanecer por mais um ano com os projetos da agenda digital italiana (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020).

Assim, o sucesso das estratégias de transformação digital dos governos é dependente do adequado embasamento jurídico e fortemente facilitado pelo apoio político (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020).

#### 2.2.4 Transformação digital governamental: elementos institucionais

Embora a tecnologia seja fundamental para que a transformação digital governamental ocorra, trata-se de um fenômeno que está além dos aspectos tecnológicos, uma vez que esse tipo de transformação está atrelado a uma complexa mudança organizacional (BROWN et al., 2017; FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019; OMAR; WEERAKKODY; SIVARAJAH, 2017; TASSABEHJI; HACKNEY; POPOVIC, 2016).

A transformação digital governamental depende da integração de distintas organizações públicas, englobando uma perspectiva multicultural, o que gera uma

relação entre atores humanos e tecnológicos constituída por diversas incertezas, processos não lineares e decisões de racionalidade limitada (FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019; OMAR; WEERAKKODY; SIVARAJAH, 2017).

Por isso, a transformação digital governamental é considerada um processo sociotécnico, uma vez que se encontra imerso ao relacionamento entre atributos tecnológicos, políticos e institucionais, tornando a sua implantação um processo de grande complexidade na área pública (MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019).

As estratégias de transformação digital governamental são compostas por diversos objetivos, como por exemplo, tornar o governo mais ágil e eficiente, o que requer principalmente o uso de plataformas digitais para automatizar processos, compartilhar infraestrutura tecnológica e integrar dados e sistemas (BROWN et al., 2017; SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021).

Entretanto, as decisões a respeito das mudanças tecnológicas são tomadas por atores humanos, envolvendo além de gestores e profissionais de tecnologia e informação, funcionários que trabalham diretamente com as atividades que estão se remodelando em âmbito digital. Isso pode gerar resistência de alguns atores envolvidos, conflitos de interesses e opiniões divergentes por questões ideológicas e culturais (FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019; OMAR; WEERAKKODY; SIVARAJAH, 2017).

Assim, a transformação gerada pela tecnologia digital demanda um esforço estratégico para que ocorra em sintonia com os atores humanos envolvidos nesse processo, o que permite a sua institucionalização. Ademais, torna-se necessário que o avanço da transformação digital seja acompanhado pela inclusão e capacitação digital dos funcionários e dos usuários dos serviços públicos (OMAR; WEERAKKODY; SIVARAJAH, 2017).

Quando os atributos tecnológicos da transformação digital são implantados sem a adequada institucionalização dessa mudança, conflitos e resistências entre atores humanos se tornam comuns e prejudicam o alcance dos objetivos que a transformação tenciona alcançar. Por exemplo, a transformação digital do Programa de Crédito Universal do Reino Unido encontrou muitas dificuldades em sua adoção por causa de resistências de atores humanos envolvidos no processo e de inadequada alteração em estruturas institucionais (OMAR; WEERAKKODY; SIVARAJAH, 2017).

A importância dos atores humanos, da adaptação cultural e da institucionalização da transformação digital vem encontrando evidências em pesquisas realizadas em organizações públicas de diversos países, o que torna a governança digital fundamental nesse processo de mudança cultural e institucional por meio de uma inovação tecnológica (BROWN, 2017; LAPPI; AALTONEN; KUJALA, 2019).

Dessa forma, é possível entender a transformação digital governamental como um processo sociotécnico, o qual gera, principalmente por intermédio de plataformas digitais, uma complexa mudança institucional na forma de o governo produzir e prestar serviços aos seus usuários (BROWN, 2017; SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021).

### 2.2.5 Transformação digital governamental: um processo mediado por plataformas digitais

Considerando que a transformação digital governamental é fortemente mediada pela tecnologia, torna-se importante melhor compreender os componentes da tecnologia digital que possibilitam que esse fenômeno ocorra (BROWN et al., 2017; MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019; SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021)

A transformação digital tem como objetivo modificar a forma de o governo atuar, o tornando mais ágil, eficiente, transparente, confiável e centrado em seus usuários (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020), o que depende de uma forte mediação tecnológica proporcionada principalmente pelas plataformas digitais (BROWN et al., 2017; CORDELLA; PALETTI, 2019; SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021).

Assim, antes de propriamente explicar como isso acontece, é fundamental entender o conceito de plataforma digital, o qual exhibe significativa heterogeneidade por causa de estudos que buscaram sua melhor compreensão em campos de conhecimento bastante distintos. De uma forma geral, existe uma definição calcada em artefatos puramente técnicos e outra caracterizada por elementos sociotécnicos (DE REUVER; SØRENSEN; BASOLE, 2018; KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019).

À luz da vertente técnica, plataforma digital pode ser definida como um ecossistema que contém uma base de código extensível a módulos desenvolvidos

por terceiros (HUKAL et al., 2020; TIWANA, 2014, 2015, 2018; TIWANA; KONSZYNSKI; BUSH, 2010; YOO; HENFRIDSSON; LYYTINEN, 2010). Já de acordo com a vertente sociotécnica, plataforma digital pode ser caracterizada pela associação de elementos técnicos (*software e hardware*) com processos e estruturas organizacionais (DE REUVER; SØRENSEN; BASOLE, 2018; KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019; TIWANA; KONSZYNSKI; BUSH, 2010).

Embora o conceito de plataforma digital seja fortemente sensível as especificidades e interesses de cada área de conhecimento, a grande maioria das plataformas digitais compartilha três características básicas: mediação tecnológica, interatividade entre diferentes grupos de usuários e possibilidade de simultânea realização de atividades por cada grupo de usuários (KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019).

Além disso, é possível classificar as plataformas digitais em três categorias: 1) plataformas de inovação; 2) plataformas de transação; 3) plataformas de integração (KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019).

Plataformas digitais de inovação funcionam como bases tecnológicas para desenvolvimento de módulos que lhe agregam valor. Os sistemas operacionais iOS, Android, Windows e Linux são exemplos desse tipo de plataforma digital, uma vez que compartilham infraestrutura digital para o desenvolvimento de diversos *softwares* e aplicativos, os quais também são conhecidos como módulos de plataformas (CROITOR; BENLIAN, 2019; KENNEY; ZYSMAN, 2016; KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019; TIWANA, 2014, 2015).

Plataformas digitais que permitem compartilhamento de dados entre diferentes organizações também são classificadas como plataformas de inovação, haja vista que a abertura de dados em âmbito digital permite o complemento de processos e serviços por terceiros, bem como possibilita a criação de novos serviços digitais (BONINA; EATON, 2020; KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019).

Já as plataformas digitais de transação são classificadas conforme suas funcionalidades. Por exemplo, plataformas de economia compartilhada proporcionam uma rede colaborativa entre usuários, como o Airbnb, que permite que seus membros aluguem e ofertem imóveis entre eles (LEONI; PARKER, 2019). Já as plataformas comerciais, também conhecidas como plataformas de múltiplos lados, tais como o Alibaba e o eBay, possibilitam relações comerciais entre

vendedores e compradores (HÄNNINEN; SMEDLUND; MITRONEN, 2018). Apesar de existirem plataformas transacionais com distintas funcionalidades, todas têm o objetivo comum de agregar valor a dois ou mais grupos de usuários (TÄUSCHER; LAUDIEN, 2018).

No que tange às plataformas de integração, elas funcionam como plataformas de transação, entretanto, com funcionalidades típicas de plataformas de inovação, visto que possuem uma estrutura tecnológica que possibilita a criação de serviços complementares pelos seus usuários, tais como o Twitter Developer e o Facebook for Developers (KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019).

Na área pública, as plataformas mais empregadas pelos governos durante o processo de transformação digital são as de inovação e as de transação. As plataformas de inovação são bastante utilizadas para compartilhar dados governamentais abertos com inovadores e empreendedores externos. Esses agentes externos utilizam os dados públicos para desenvolvimento de serviços digitais, como por exemplo, o aplicativo de transporte britânico Citymapper, desenvolvido por uma organização privada, com dados governamentais, para prestar um serviço de utilidade social (BONINA; EATON, 2020).

Esse tipo de plataforma de inovação é classificado como plataforma governamental de dados abertos (PGDA). Uma PGDA, diferentemente das típicas plataformas de inovação, como IOS e Android, não tem, em seu ecossistema, uma arquitetura central que serve de base funcional para desenvolvimento de módulos acoplados na arquitetura periférica, mas sim uma arquitetura central que funciona como uma base de dados para desenvolvimento de módulos que posteriormente são acoplados à arquitetura periférica da plataforma (BONINA; EATON, 2020).

Outro tipo de plataforma de inovação muito importante para o processo de transformação digital dos governos é a de interoperabilidade de dados e sistemas. Esse tipo de plataforma permite que diferentes órgãos públicos inovem em processos internos, os automatizando e simplificando por meio de compartilhamento de dados e sistemas. Um bom exemplo é a plataforma X-Road, desenvolvida pelo governo da Estônia, que além de permitir a interoperabilidade de dados e sistemas entre organizações públicas, estende essa interatividade às organizações privadas que atuam no país (GOEDE, 2019; HAUTAMÄKI; OKSANEN, 2018).

Além da importância do compartilhamento de dados e sistemas para o avanço da transformação digital governamental, é fundamental que os trâmites operacionais das organizações públicas sejam integrados em ambiente virtual. Isso vem sendo bastante aprimorado por causa das plataformas digitais de transação interna, as quais permitem que os procedimentos internos dos órgãos públicos ocorram de forma mais célere e com menos custos envolvidos (SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021).

As plataformas de transação externa também são muito utilizadas no processo de transformação digital governamental, gerando valor aos prestadores e aos usuários de serviços públicos por atenuar, em âmbito digital, custos que aconteciam durante transações em ambiente físico (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021).

Dessa forma, é possível entender a transformação digital governamental como um processo sociotécnico (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; DE TUYA, M.; DE TUYA, M. L., 2019), cujo principal propósito é remodelar a forma de um governo atuar, o tornando mais ágil, eficiente, integrado, transparente, confiável e centrado nos cidadãos (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019), o que vem se apresentando como um fenômeno gerador de valor à sociedade (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019).

## **2.3 Valor percebido**

Esta subseção encontra-se dividida em três partes. A primeira parte aborda o conceito de valor no setor de serviços privados. Já a segunda parte exhibe a origem e o conceito de valor público, bem como o seu desenvolvimento teórico. Por último, a terceira parte apresenta a importância da transformação digital governamental para a criação de valor público por meio de serviços públicos digitais.

### **2.3.1 Valor percebido no setor de serviços privados**

O conceito de valor no setor de serviços privados passou a ser mais fortemente estudado a partir da década de 1980 (CRONIN et al., 1997;

WOODRUFF, 1997; ZEITHAML, 1988). Entende-se que para as organizações privadas obterem a lealdade dos seus clientes e vantagens competitivas sobre os seus concorrentes, elas devem se preocupar em prestar serviços que agreguem valor aos consumidores, o que depende das avaliações dos clientes acerca dos benefícios e dos custos envolvidos no consumo do serviço (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020).

A satisfação do cliente e a sua lealdade a uma empresa não é influenciada apenas pelo desempenho do serviço que lhe é prestado, mas sim por sua avaliação comparativa acerca dos custos empregados para consumir o serviço e dos benefícios proporcionados pelo consumo. Quando a percepção do consumidor a respeito dos benefícios do serviço aumenta em relação aos custos, o valor que o serviço lhe proporciona é ampliado. Ademais, mesmo quando os benefícios não são compreendidos pelo cliente como elevados, o serviço ainda pode lhe agregar valor quando os custos são inferiores aos benefícios. Ou seja, quando o cliente entende que os benefícios do serviço são superiores aos custos, o serviço tende a lhe gerar valor (GRÖNROOS, 2017).

É fundamental mencionar que os custos que um serviço gera para o cliente não são somente monetários. É evidente que o preço do serviço é um fator verificado pelo consumidor. Entretanto, custos não financeiros também são avaliados, tais como o tempo empregado pelo cliente para ter o resultado do serviço e o esforço físico e mental que ele faz para usar o serviço. Já os benefícios podem ser utilitários e emocionais. Por exemplo, um usuário de serviço de saúde pode perceber benefício utilitário no resultado técnico da terapia e também benefício emocional na forma atenciosa que o médico lhe atende (GRÖNROOS, 2015).

Além disso, as organizações agregam valor aos clientes por meio de um processo dinâmico, que pode ser célere ou prolongado, gerando uma perspectiva de valor em uso (SWEENEY; PLEWA; ZURBRUEGG, 2018).

O valor em uso pode ser definido como uma dinâmica avaliação idiossincrática do cliente acerca da sua experiência com o serviço. Isso porque, além de ser particular, a percepção de valor do cliente a respeito do serviço pode modificar muitas vezes durante o consumo, o que tende a ser mais complexo em experiências de serviços prolongadas, em que a construção de significado de valor é

fragmentada em diversos encontros de serviço (KLEINALTENKAMP et al., 2017; SWEENEY; PLEWA; ZURBRUEGG, 2018).

Ranjan e Read (2016), por exemplo, identificaram que o conceito de valor em uso se divide em três dimensões: experiência, personalização e relacionamento. A experiência está relacionada aos atributos emocionais e empáticos, que ocorrem durante a interação entre clientes e prestadores de serviços. Já a personalização se refere à parametrização que o serviço recebe para atender as expectativas individuais dos clientes. Por fim, o relacionamento representa a colaboração e a reciprocidade entre clientes e prestadores de serviços.

No entanto, a conceitualização do valor em uso está fortemente direcionada para entender os aspectos positivos da experiência do cliente, negligenciando os atributos negativos, os quais resultam na desconstrução de valor, que é compreendido como valor em uso negativo (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020).

A desconstrução de valor ocorre quando o consumidor percebe que um atributo do serviço impacta a sua atual percepção positiva acumulada com o uso do serviço. Ou seja, um aspecto negativo durante o consumo do serviço, que gera insatisfação ao cliente, pode destruir ou reduzir o valor positivo percebido durante diversas etapas ou encontros de serviço, fazendo com que o valor percebido pelo consumidor seja dinamicamente construído e destruído (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020).

Ademais, embora a Teoria de Valor em Uso seja considerada fundamental pela literatura, os estudos têm sido principalmente conceituais, gerando a necessidade de uma melhor compreensão da Teoria por meio de trabalhos empíricos (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020). Os poucos estudos empíricos existentes, como os de Plewa, Sweeney e Michayluk (2015) e Sweeney, Plewa e Zurbruegg (2018), tratam o conceito como resultado estático de um processo de serviço ou focam somente nos aspectos positivos das experiências de serviços.

Assim, há uma carência de estudos empíricos sobre valor em uso no setor de serviços, principalmente os que consideram a dualidade contida nos atributos positivos e negativos das experiências dos clientes e a evolução dinâmica do significado de valor durante a sua construção (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020). De toda forma, o valor que as organizações privadas buscam gerar aos seus clientes é de cunho individual. Embora exista a preocupação de se criar um padrão que

beneficie todos os consumidores, as empresas privadas não são obrigadas a lhes conceder tratamento isonômico. Muito pelo contrário, em diversas empresas, clientes com nível econômico de consumo mais alto tendem a receber experiências de serviços com maior capacidade de agregação de valor (GRÖNROOS, 2015).

Por outro lado, é fundamental ressaltar que o valor individual pode assumir uma vertente coletiva quando as organizações buscam gerá-lo a uma entidade coletiva, tais como departamentos organizacionais, famílias e grupos de conhecidos. Todavia, a avaliação de valor continua sendo individual, uma vez que ela é feita por membros do grupo, que não ponderam benefícios próprios, mas sim vantagens para a comunidade que eles integram (KLEINALTENKAMP et al., 2017; MACDONALD et al., 2016), o que se aproxima da ideia de valor público (HARTLEY et al., 2017). Isso porque, em organizações públicas, a criação de valor é de caráter público, ou seja, coletivo. O valor que um governo gera a um cidadão não pode ocorrer de acordo com a sua participação contributiva, bem como não deve gerar benefício individual desprovido de utilidade coletiva (DE TUYA, M.; DE TUYA, M. L., 2019; HARTLEY et al., 2017).

Assim, entende-se que empresas privadas buscam agregar valor privado aos seus clientes e organizações públicas objetivam criar valor público aos cidadãos (DE TUYA, M.; DE TUYA, M. L., 2019; HARTLEY et al., 2017).

### 2.3.2 Valor público: origem e desenvolvimento conceitual

De uma forma ampla, o conceito de valor público pode ser compreendido como o resultado da atuação governamental que atende as reais necessidades da sociedade, considerando, para tanto, as expectativas coletivas dos cidadãos em relação ao desempenho do governo (MOORE, 1994). Trata-se de um conceito desenvolvido nos Estados Unidos da América no começo da década de 1990, mais precisamente em programas de educação executiva para gestores públicos, os quais eram oferecidos pela Escola de Governo John Fitzgerald Kennedy, da Universidade de Harvard, que contava com diversos professores, dentre os quais, Mark Moore (ALFORD; O'FLYNN, 2009).

Mark Moore foi pioneiro no que tange à produção científica a respeito do conceito de valor público, uma vez que a primeira publicação de um estudo

acadêmico acerca do tema é atribuída a Moore (1994), cujos argumentos para seu trabalho se concentram na principal diferença entre as organizações públicas e as privadas: suas finalidades. Segundo Moore (1994), todos os esforços estratégicos de uma empresa privada buscam, de alguma forma, gerar valor econômico aos seus acionistas. Já nas organizações públicas, a presença de acionistas não existe, mas sim a de cidadãos integrantes de uma sociedade à qual o governo precisa se empenhar para gerar valor público.

A ideia de valor público surgiu dentro do contexto sociopolítico norte-americano da década de 1990, em que as discussões sobre a forma de gerenciar um Estado liberal e estimular o desenvolvimento socioeconômico dos Estados Unidos se concentravam na análise das vantagens e desvantagens da adoção do paradigma da Nova Administração Pública - New Public Management (NPM) - (MOORE, 1994, 1995).

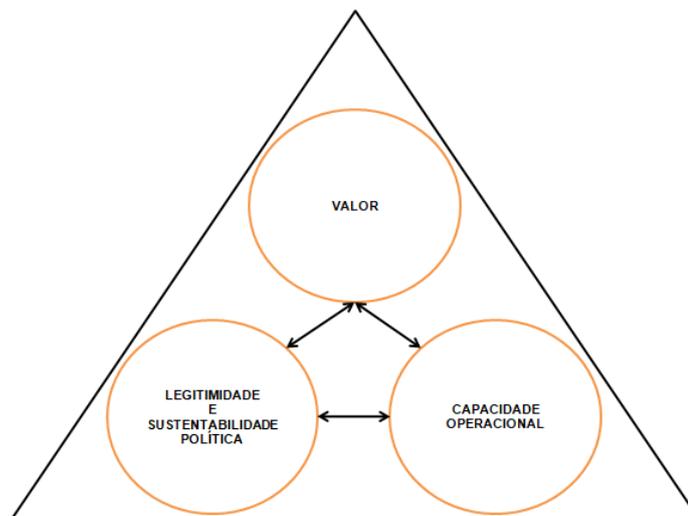
A NPM demonstrou que a produtividade, a eficiência e a eficácia do governo podem ser aprimoradas por meio do emprego de ferramentas, conceitos e métodos adotados por empresas privadas. Por outro lado, tratar o cidadão como cliente requer cautela, uma vez que o impacto individual de uma ação pública não pode ocorrer em detrimento do bem-estar e do interesse coletivo. Ademais, o cidadão nem sempre está na posição de consumidor de serviços públicos, uma vez que o Estado também deve interagir com as pessoas para fiscalizá-las, garantir seus direitos, discipliná-las e, se for o caso, puni-las em prol do bem-estar social (MOORE, 1994, 1995).

Nesse sentido, o conceito de valor público surge não com o intuito de contrapor a NPM, mas sim de lhe gerar limites ancorados no atendimento das necessidades coletivas e no tratamento isonômico acima de qualquer interesse individual (MOORE, 1994, 1995).

Além disso, admitindo que o relacionamento entre o Estado e os cidadãos aconteça em diferentes conjunturas, torna-se claro que o valor público pode ser gerado em todas as possíveis situações em que o Estado se encontra presente e não somente quando os cidadãos estão consumindo serviço público. Isso torna a tarefa de geração de valor à sociedade complexa e, muitas vezes, controversas à luz das opiniões dos cidadãos, que podem não avaliar positivamente uma atuação

governamental que gera prejuízo individual em prol do bem-estar social (MOORE, 1994, 1995).

Moore (1994) ainda menciona ser fundamental que os gestores públicos entendam que, ao contrário dos administradores de empresas privadas, eles estão mais fortemente entrelaçados a um mercado político do que a um mercado econômico. Por isso, uma estratégia que busca criar algo substancialmente valioso à sociedade deve ser, antes de qualquer coisa, legítima e politicamente sustentável tanto para sua aprovação quanto para sua manutenção. Ademais, é importante observar se a estratégia capaz de criar valor público é operacional e economicamente exequível. Essas recomendações sustentam o triângulo estratégico elaborado por Mark Moore, conforme pode ser visto na Figura 4 (MOORE, 1995).



**Figura 4 - Triângulo Estratégico de Mark Moore.**

Fonte: Moore (1995).

Os estudos seminais de Mark Moore (1994 e 1995) foram fundamentais para definir e explicar o conceito valor público. Ademais, é importante mencionar que o valor público gerado pelo Estado pode ser de cunho econômico, político e social. O valor público de cunho econômico é gerado pela atuação governamental, tanto de forma direta quanto indireta, que resulta em melhores resultados econômicos para o país e melhores oportunidades e condições econômicas para a população. Já o valor político está relacionado à atuação governamental que melhora a compreensão e a participação dos cidadãos nas políticas do país. Por fim, o valor

público de vertente social se refere à atuação governamental capaz de melhorar o bem-estar da população, o que pode ocorrer por meio de serviços públicos com bom desempenho, que atendam as necessidades dos cidadãos, como os serviços de saúde, educação, segurança e previdenciário (MOORE, 2006).

Também é importante mencionar que na década de 2000 o conceito de valor público foi aplicado por meio de quatro abordagens distintas (ALFORD; O'FLYNN, 2009).

A primeira abordagem considerou o conceito de valor público como um paradigma que pode contrapor ou complementar a NPM. A segunda abordagem, bastante crítica ao conceito, entendeu o valor público como uma estratégia retórica para defender interesses de organizações públicas e de tecnocratas que as compõe. Já a terceira abordagem, livre de um posicionamento preestabelecido, permitiu uma construção do conceito de valor público por meio das narrativas dos gestores públicos e dos cidadãos. Por último, a quarta abordagem considerou o conceito de valor público como uma medida de desempenho (ALFORD; O'FLYNN, 2009).

Tanto a terceira quanto a quarta abordagem do conceito de valor público foram empregadas para entender o valor que o governo cria à sociedade por intermédio de sua atuação (ALFORD; O'FLYNN, 2009), o que pode ser observado por meio das avaliações individuais dos cidadãos acerca de um fenômeno apontado como gerador de valor à coletividade (HARTLEY et al., 2017).

Embora a avaliação de um cidadão permita identificar mais claramente o valor privado que a atuação pública lhe gera, também é possível verificar componentes dessa atuação que podem ser capazes de agregar valor à sociedade ou para parte considerável de pessoas que a compõe. Por exemplo, o bom desempenho dos serviços prestados por escolas públicas agrega valor individual aos alunos dessas escolas, todavia, gera valor público por melhorar a educação formal da população e por todos os benefícios que isso proporciona (HARTLEY et al., 2017).

Nesse sentido, pesquisadores estão observando a importância da transformação digital governamental para a geração de valor público, uma vez que além de ampliar a eficiência de um órgão público, a transformação digital resulta em serviços públicos centrados nas reais necessidades dos cidadãos. Isso vem sendo identificado por meio das avaliações dos usuários de serviços prestados por

organizações públicas que se transformaram digitalmente (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

### 2.3.3 Geração de valor público por meio de serviços públicos transformados digitalmente

A Teoria do Valor Público tem despertado o interesse de pesquisadores da temática de transformação digital governamental, visto que esse fenômeno muda o foco da gestão pública da eficiência interna para os processos de criação de valor à sociedade. No entanto, ainda há pouca clareza teórica sobre a forma como a transformação digital pode contribuir para a criação de valor público (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019).

A transformação digital das organizações públicas modifica a forma de produção e prestação de serviços aos cidadãos. Essa transformação é fortemente mediada por tecnologias digitais e por padrões organizacionais, gerando a suposição de que serviços públicos digitais terão mais capacidade de agregar valor à sociedade. Todavia, compreender e medir como os serviços públicos transformados digitalmente criam valor público ainda precisa ser explorado. (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019).

A criação de valor público por intermédio da transformação digital não deve ser compreendida somente por meio de fatores que geram benefícios individuais, mas sim por via de componentes que possam além de beneficiar um cidadão, agregar valor à sociedade ou a parte considerável de pessoas que a compõe, o que normalmente ocorre de forma associada (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019).

Primeiramente, é fundamental entender que a transformação digital governamental amplia a oferta de serviços públicos digitais, o que, de uma forma geral, facilita o acesso dos cidadãos. Isso porque a prestação de serviços públicos digitais evita, em diversas ocasiões, emprego de tempo e esforço físico e monetário das pessoas para se locomoverem até os prestadores de serviços públicos (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; OSEI-KOJO, 2017; SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021). Isso ocorre tanto em localizações mais remotas quanto em centros urbanos (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020).

Em localizações geográficas mais remotas, em regra, a oferta de serviços públicos é limitada e exige, dos cidadãos, considerável emprego de tempo e esforço físico e monetário para atendimento público em logradouros distantes de suas residências. Já em centros urbanos onde geralmente há mais ofertas de serviços públicos físicos, a mobilidade da população costuma ser mais limitada, gerando, em grande parte das vezes, além de custos financeiros, empenho significativo de tempo para deslocamentos até os prestadores de serviços públicos (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020).

Por exemplo, Senyo, Effah e Osabuteey (2021) realizaram uma pesquisa entre usuários dos serviços prestados por um porto público localizado em Gana, que se transformou digitalmente. Os resultados do estudo identificaram que a digitalização dos serviços prestados pelo porto atenuou deslocamentos dos usuários dos serviços para compra e entrega de diversos formulários físicos.

Além disso, é importante mencionar que, em algumas situações, serviços públicos fornecidos por meio de canais físicos podem gerar imprevistos, como excesso de demanda, problemas sistêmicos ou ausências de funcionários, o que atrasa o começo do atendimento e prolonga a permanência do cidadão no ambiente físico em que o serviço é prestado (SENYO, EFFAH E OSABUTEY, 2021).

Outro benefício da transformação digital é o fornecimento de serviços públicos digitais mais simples e ágeis, o que ocorre principalmente por causa da integração de organizações públicas por meio de plataformas digitais de transação interna e de interoperabilidade de dados e sistemas (SENYO, EFFAH E OSABUTEY, 2021; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

Quando um cidadão demanda um serviço público digital, normalmente lhe é exigido o fornecimento de informações para que o atendimento seja realizado. Entretanto, em muitas ocasiões, os dados solicitados aos cidadãos já se encontram na posse do governo, que não utiliza esses dados por falta de integração entre os órgãos públicos (TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

A transformação digital soluciona esse problema com a integração de organizações públicas. Por meio de plataformas de interoperabilidade de dados, passam a compartilhar e reutilizar dados e informações sistêmicas, resultando em serviços públicos digitais mais simples e automatizados, que demandam menos

esforços dos cidadãos, gerando entregas de serviços mais céleres e aumentando a capacidade de absorção da demanda (TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

As plataformas de transação interna também contribuem para que as entregas de serviços públicos se tornem mais céleres e as organizações públicas elevem suas capacidades para absorver as demandas dos usuários dos serviços. Isso porque esse tipo de plataforma possibilita a digitalização dos processos de produção de serviços públicos, os automatizando e os tornando simultâneos e instantaneamente acessíveis por diferentes setores de um órgão público, por suas filiais em distintas localizações geográficas e por outras organizações públicas que participam do processo de produção e prestação de serviços (SENYO, EFFAH E OSABUTEEY, 2021; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

Ademais, um dos principais princípios da transformação digital governamental é tornar o governo mais centrado nas reais necessidades dos cidadãos, o que gera uma mudança cultural de buscar, continuamente, simplificar todos os processos de produção e prestação de serviços para que as demandas dos cidadãos sejam atendidas da forma mais célere possível (CHATFIELD; REDDICK, 2018).

Assim, em organizações públicas de diversos países, a transformação digital governamental resultou em processos e resultados de serviços mais simples e céleres aos usuários (CHATFIELD; REDDICK, 2018; DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; GOEDE, 2019).

Além de ampliar a celeridade da entrega do serviço digital, a transformação digital contribui para melhorar a qualidade dessa entrega, uma vez que os serviços transformados digitalmente são, dentro do possível, automatizados, o que reduz a probabilidade de erro humano nos resultados dos serviços (SENYO, EFFAH E OSABUTEEY, 2021; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

A transformação digital governamental também concorre para melhorar a qualidade dos sites e das plataformas governamentais de relacionamento com os usuários dos serviços públicos. Essa transformação busca disponibilizar uma única base tecnológica para desenvolvimento de serviços públicos digitais, o que cria um padrão de interface focado nos usuários dos serviços, que facilita o acesso e a utilização dos canais de prestação de serviços públicos digitais, os tornando mais amistosos, simples, de rápido processamento e menos suscetíveis a erros técnicos. Ou seja, a transformação digital contribui para melhorar o desempenho dos sites,

dos aplicativos e das plataformas governamentais de transação externa (SENYO, EFFAH E OSABUTEY, 2021; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019),

Dessa forma, é de se supor que os serviços públicos transformados digitalmente tendem a gerar valor público. No entanto, uma desconstrução de valor público por meio da prestação de serviços públicos digitais também pode acontecer (CORDELLA; PALETTI; SHAIKH, 2017; PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019).

Os cidadãos valorizam o resultado do serviço público digital que lhe é prestado, mas a construção e desconstrução de valor acontecem dinamicamente durante o consumo do serviço. Isso faz com que a criação ou destruição de valor público seja fragmentada em diversos encontros de serviços, que influenciam as ponderações finais dos cidadãos (CORDELLA; PALETTI; SHAIKH, 2017; CORDELLA; PALETTI, 2018; HARTLEY et al., 2017). Além disso, as expectativas dos cidadãos podem variar ao longo do tempo, tornando complexa a manutenção do processo de criação de valor por meio de serviços públicos digitais (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019).

Assim, o significado de valor público por intermédio de serviços públicos digitais emana das expectativas sociais e se constrói e desconstrói durante um dinâmico e contínuo relacionamento entre cidadãos, tecnologias, processos organizacionais, prestadores de serviços públicos e diversos outros atores humanos e não humanos (PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019), caracterizando, assim, como um processo sociotécnico.

Por fim, o Quadro 2 permite observar a síntese do tipo de valor público que tende a ser gerado por meio dos serviços públicos transformados digitalmente.

**Quadro 2 - Resumo do valor público que pode ser gerado por meio dos serviços públicos transformados digitalmente**

<b>Valor Público Gerado</b>	<b>Descrição</b>	<b>Referências</b>
Praticidade	Os serviços públicos digitais, em regra, podem ser consumidos de forma instantânea, no momento mais oportuno para os cidadãos.	DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; GUPTA; SURI, 2018; OSEI-KOJO, 2017.
Comodidade	Os serviços públicos digitais podem ser consumidos no conforto das residências ou dos postos de trabalho dos cidadãos, evitando custos monetários e não monetários com as visitas presenciais às organizações públicas.	DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; GUPTA; SURI, 2018; OSEI-KOJO, 2017.
Facilidade de Acesso	A transformação digital dos órgãos públicos facilita o acesso aos serviços públicos, visto	SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021; TWIZEYIMANA;

	que muitos cidadãos se encontram distantes dos órgãos públicos ou sem tempo disponível para visitá-los.	ANDERSON, 2019.
Agilidade	Os serviços públicos transformados digitalmente tendem a serem automatizados, a contarem com acesso simultâneo e instantâneo dos funcionários aos processos dos serviços e a terem dados compartilhados entre os órgãos públicos. Isso resulta em processos e resultados de serviços mais simples e ágeis aos cidadãos.	CHATFIELD; REDDICK, 2018; DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; GOEDE, 2019; GUPTA; SURI, 2018
Padronização e Facilidade de Uso	Os serviços transformados digitalmente, em regra, passam a serem padronizados, contando com sites, aplicativos e plataformas governamentais com design bastante parecidas e com acesso único, que ampliam a adaptação do usuário e facilitam o consumo dos serviços.	GUPTA; SURI, 2018; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019
Melhoria no Desempenho do Serviço	Os serviços transformados digitalmente tendem a serem simplificados, automatizados e padronizados, com compartilhamento de infraestrutura tecnológica e de dados entre órgãos públicos, reduzindo erros técnicos nas tecnologias utilizadas pelos cidadãos e nos processos e resultados dos serviços entregues aos usuários.	DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; GUPTA; SURI, 2018

Fonte: Elaboração própria.

### Capítulo 3 - Metodologia

Este estudo possui abordagem qualitativa, com vertente descritiva, visto que objetiva não explicar um fenômeno, mas sim compreender, mais profundamente, o significado que os sujeitos atribuem a um determinado objeto ou fenômeno (CRESWELL; POTTH, 2018).

Por meio de uma perspectiva sociotécnica, o estudo buscou entender como os serviços públicos digitais prestados pelo INSS constroem e desconstruem valor aos seus usuários, os quais, durante o uso dos serviços, se relacionaram com diferentes atores humanos e não humanos, tais como funcionários públicos, infraestruturas, processos organizacionais e tecnologias.

Ademais, a pesquisa não teve a intenção de somente entender o valor que os serviços públicos transformados digitalmente podem agregar a um cidadão, mas sim compreender de que forma isso pode se configurar como valor público, ou seja, como isso pode beneficiar parte considerável de pessoas que compõe a sociedade.

O estudo também procurou comparar o valor gerado ou desconstruído por meio dos serviços públicos digitais do INSS com o valor que era construído ou desconstruído antes da digitalização, possibilitando entender como a percepção de valor dos cidadãos mudou após a transformação digital dos serviços fornecidos pelo INSS.

Para tanto, foram feitas entrevistas com usuários dos serviços digitais prestados pelo INSS, os quais foram selecionados no meio social, profissional e familiar do pesquisador. Ou seja, os participantes da pesquisa foram escolhidos por conveniência. Entretanto, somente cidadãos que consumiram os serviços do INSS no âmbito físico e digital foram selecionados para participarem do estudo.

No que se refere ao tamanho da amostra, é fundamental mencionar o trabalho de Glaser e Strauss (1967). Segundo esses autores, uma única entrevista pode ser suficiente para indicar um conceito. No entanto, conforme o pesquisador avança na coleta de dados, a compreensão desse conceito pode ser ampliada. O número ideal de entrevistas não deve ser definido antes da coleta de dados, mas sim durante a coleta, quando ocorre a saturação teórica, ou seja, quando os conceitos emergidos dos dados começam a se apresentar de forma repetida, não

surgindo novos significados e conceitos que sejam relevantes para persistir na coleta de dados.

No presente trabalho, foram feitas entrevistas com dez usuários dos serviços digitais prestados pelo INSS, sendo que a saturação teórica foi percebida na oitava entrevista e confirmada na décima entrevista.

Todos os cidadãos entrevistados nesta pesquisa consumiram serviços fornecidos pelo INSS em suas unidades de atendimento físico e no âmbito digital. Isso permitiu uma análise comparativa por meio da avaliação atual dos serviços digitais e do resgate das memórias dos cidadãos acerca dos serviços consumidos em ambiente físico, o que é uma forma de se fazer uma análise longitudinal. Por outro lado, trata-se de uma avaliação limitada a possíveis lapsos memoriais dos entrevistados (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020).

### **3.1 Confecção do roteiro da entrevista e procedimento de coleta de dados**

Para o processo de coleta de dados foi desenvolvido um roteiro (Anexo I) para a realização das entrevistas individuais, que contou com questões semi-estruturadas. O roteiro tem a função de nortear o pesquisador durante as entrevistas (CRESWELL; POTTH, 2018; LEAVY, 2017).

As perguntas feitas aos cidadãos buscaram compreender o significado de valor atribuído a diversos componentes dos serviços prestados pelo INSS tanto no âmbito físico quanto no digital.

Com base na literatura pesquisada, nos serviços consumidos em ambiente físico foram avaliados atributos considerados importantes para o processo de construção de valor aos cidadãos, mais precisamente o tempo de espera para iniciar o atendimento (SUN et al. 2017; SMITH; CHARLES, 2018), a comunicação entre os funcionários públicos e os cidadãos (WU, 2021), o atendimento funcional e técnico dos funcionários (GUPTA; SURI, 2018; TUAN; THAO, 2018), as instalações físicas das unidades de atendimento (ALEMÃ; SÁNCHEZ; CABANILLAS, 2017) e a entrega final do serviço (GUPTA; SURI, 2018).

Já nos serviços consumidos por meio da plataforma digital Meu INSS, as perguntas buscaram entender os benefícios dessa inovação tecnológica, começando com perguntas mais abertas e posteriormente com questão mais

estruturadas. Buscou-se entender o valor que pode ser proporcionado com praticidade, conforto, agilidade e simplicidade de serviços transformados digitalmente (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; OSEI-KOJO, 2017), redução de custos monetários e não-monetários (GUPTA; SURI, 2018; SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021), automação de processos (WU, 2021), facilidade de uso (DAVIS, 1989; VENKATESH; THONG; XU, 2012; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019), suporte operacional aos usuários (GUPTA; SURI, 2018) e resultado técnico do serviço público digital (GUPTA; SURI, 2018).

No que tange ao procedimento de coleta de dados, as entrevistas foram feitas com dez usuários dos serviços públicos digitais prestados por intermédio da plataforma Meu INSS. Esses cidadãos também consumiram serviços fornecidos pelo INSS em ambiente físico. Todas as entrevistas foram realizadas durante os meses de setembro e outubro de 2021.

Das dez entrevistas realizadas no estudo, cinco foram feitas de forma presencial e cinco foram realizadas em âmbito digital. As entrevistas realizadas em ambiente físico foram concluídas em único encontro, abordando primeiramente questões inerentes aos hábitos dos entrevistados com o uso da internet e suas experiências com o consumo de serviços privados e públicos em âmbito digital. Posteriormente, foram exploradas as experiências que esses cidadãos tiveram com os serviços prestados pelo INSS no âmbito físico e digital. No que tange às entrevistas feitas no ambiente digital, duas aconteceram por meio da plataforma Zoom e três via WhatsApp.

A escolha das plataformas Zoom e WhatsApp foram feitas para atender as preferências dos entrevistados. É fundamental que o pesquisador seja flexível, aceitando, na medida do possível, utilizar o canal de comunicação preferido pelo participante da pesquisa, visto que isso facilita o processo e concorre para a comodidade do entrevistado, que provavelmente já tem a plataforma instalada em seu dispositivo e se encontra familiarizado com a tecnologia (SCHMIDT, PALAZZI, PICCININI, 2020).

As entrevistas feitas por meio da plataforma Zoom ocorreram em único encontro e na modalidade de audioconferência. Já as entrevistas feitas por intermédio do WhatsApp aconteceram de forma fragmentada, durando, em média, uma semana para serem concluídas.

O uso do WhatsApp em estudos qualitativos vem facilitando a realização de entrevistas sem a necessidade de encontros presenciais, o que é importante no momento pandêmico ocasionado pelo COVID-19. Entretanto, a forma adequada de coletar dados por meio dessa tecnologia ainda não está bem esclarecida na literatura (PASTORE, 2020).

O WhatsApp possibilita a fragmentação da entrevista. Isso porque além de áudio e videoconferências, a plataforma permite que a interação on-line entre o pesquisador e o entrevistado não ocorra em tempo real, mais precisamente por meio de perguntas e respostas enviadas via arquivos de áudio ou mensagens de texto. No entanto, recomenda-se que as respostas dos entrevistados sejam gravadas, uma vez que o áudio possibilita melhor avaliação das emoções dos entrevistados e da compreensão do significado das suas respostas (PASTORE, 2020).

Uma das vantagens de se fazer entrevistas dessa forma é que permite ao pesquisador melhor processamento das respostas dos entrevistados, resultando em uma coleta de dados mais precisa. Outro benefício é que o entrevistado, por ter mais tempo para processar a pergunta, consegue responder com mais exatidão ao que foi perguntando. Por outro lado, o esforço e o tempo que o entrevistador emprega para coletar os dados podem ser ampliados, visto que talvez seja necessário entrar em contato com o entrevistado constantemente para lembrá-lo de responder as perguntas (PASTORE, 2020).

Neste estudo, as vantagens de melhor processar as respostas dos entrevistados aconteceu. Também houve o benefício de melhor formulação de perguntas após cada resposta. No entanto, de fato, ocorreu um maior esforço e emprego de tempo para lembrar o entrevistado de responder as perguntas feitas por intermédio do WhatsApp.

Por último, mas não menos importante, é fundamental mencionar que todos os entrevistados autorizaram suas participações por meio de suas assinaturas no termo de consentimento livre e esclarecido (Anexo II).

### **3.2 Análise dos dados**

A análise dos dados foi feita por meio do método de análise de conteúdo, que é uma forma sistemática de investigar, organizar e reduzir conteúdos textuais.

Ademais, trata-se de um método muito utilizado para analisar dados obtidos por meio de entrevistas, visto que ele facilita a compreensão do significado da transcrição da fala do entrevistado no contexto em que ela foi criada (LEAVY, 2017).

Para tanto, foi utilizado o software MAXQDA, versão 2020, o qual possibilitou a classificação e a codificação de trechos das falas dos cidadãos entrevistados neste trabalho, o que ocorreu logo após a etapa da pré-análise.

A análise de dados feita no presente estudo foi calcada nas três etapas sugeridas por Bardin (1977): 1) Pré-análise; 2) Exploração do Material; 3) Interpretação dos dados.

A pré-análise se refere à escolha do material e dos procedimentos a serem utilizados. A exploração do material consiste na execução da análise por meio da base de dados selecionada. Por fim, a interpretação dos dados está relacionada à compreensão do pesquisador acerca do significado que os sujeitos atribuíram aos fenômenos estudados e como isso condiz com a literatura a respeito da temática estudada (BARDIN, 1977).

Neste trabalho a pré-análise foi composta pela escolha da técnica de análise de conteúdo e pelas transcrições das falas dos entrevistados. Já na segunda fase, na exploração do material, foi feita a codificação das transcrições das falas dos entrevistados de acordo as teorias utilizadas neste estudo. Por último, mas não menos importante, a terceira fase englobou a interpretação e a discussão dos resultados encontrados no trabalho com as teorias que nortearam a pesquisa.

### **3.3 Objeto de Estudo: A plataforma digital Meu INSS**

A origem mais remota do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nos remete a 1923, mais precisamente à Lei Eloy Chaves, primeira norma legal que instituiu um sistema de previdência no Brasil, embora fosse de cunho privado. Isso porque foi formalizado por meio dessa lei as Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados ferroviários (RODRIGUES, 2011).

Posteriormente, no Governo de Getúlio Vargas, entre os anos de 1930 e 1938, foi implantado um sistema previdenciário brasileiro. Esse movimento, ainda incipiente, foi influenciado por medidas de proteção social adotadas pelo Estado Alemão no final do século XIX, as quais, posteriormente, foram aprimoradas e

difundidas pela Europa Ocidental e ramificadas para os países das Américas (NUNES, 2018).

No Brasil, desde a década de 1930 diversos planos de aposentadoria e pensões foram criados, sendo que em 21 de novembro de 1966, por meio do Decreto-Lei nº 72, a maioria desses planos foi unificada pelo governo federal, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (BRASIL, 1966).

Em 1974, foram criados o Ministério da Previdência e Assistência Social e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Já em 24 de janeiro de 1976, as leis da previdência social foram consolidadas por meio do Decreto nº 77.077. No ano de 1977 o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social foi criado, atribuindo ao INPS a responsabilidade de conceder e controlar a manutenção de benefícios previdenciários. Em 1977, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) passou a ser o responsável pelas arrecadações das contribuições previdenciárias (OLIVEIRA, 2016).

Em 05 de outubro de 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal brasileira, a função do INPS e da previdência social passou a ser mais abrangente, contemplando, por exemplo, além de benefícios de aposentadorias e pensões, auxílios para custeio com doenças, incapacidade temporária por acidente em serviço e encargos de família e reclusão. A Constituição de 1988 unificou a previdência social com a assistência social e com a saúde, criando um sistema de seguridade social (RODRIGUES, 2011).

Posteriormente, em 27 de junho de 1990, por intermédio do Decreto presidencial nº 99.350, foi feita a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), dando origem ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (BRASIL, 1990).

O INSS é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia. Trata-se do órgão público responsável pela administração e prestação de serviços previdenciários à sociedade brasileira. Compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abrange a mais de 50 milhões de segurados e aproximadamente 33 milhões de beneficiários (BRASIL, 2021c).

Dentre os serviços prestados pelo INSS, encontram-se as concessões de aposentadorias, pensões por morte, salários-maternidade, auxílios-doença, auxílios para acidentados em serviço, auxílios-reclusão, emissões de certidões e declarações, dentre outros (BRASIL, 2021d).

Embora a criação do INSS tenha centralizado a administração dos auxílios e dos benefícios do regime geral de previdência social, muitos problemas na prestação dos serviços foram relatados desde a criação do Instituto nos anos 1990, tais como ausência de recursos para absorção da demanda e disfunções burocráticas. Esses problemas acarretaram, por exemplo, em unidades de atendimento demasiadamente cheias, atrasos no atendimento e morosidade para conclusões de processos e concessões de benefícios, criando-se uma imagem negativa do Instituto perante a sociedade brasileira (VIEGAS, 2009; SOUZA, 2013).

Na década de 2000 e 2010, o INSS, influenciado pelo avanço do governo eletrônico brasileiro, informatizou e modernizou muitos processos e serviços, criando, por exemplo, o atendimento programado, com dia e horário agendado previamente, no intuito de reduzir a superlotação nas agências do Instituto e acelerar o trâmite processual. Entretanto, apesar de melhorias terem acontecido, atrasos no atendimento e nas concessões dos auxílios e benefícios ainda eram comuns (VIEGAS, 2009; SOUZA, 2013).

Em 2018, o INSS desenvolveu uma plataforma digital, denominada Meu INSS, tecnologia digital importante para o projeto de transformação digital do Instituto. A plataforma foi feita para migrar serviços prestados em ambiente físico para o âmbito digital, objetivando melhorar a eficiência do Instituto, bem como a celeridade e a qualidade na prestação do serviço prestado aos cidadãos (BRASIL, 2021e).

Em junho de 2019, em entrevista coletiva no Palácio do Planalto, o presidente do INSS anunciou os primeiros resultados do projeto de transformação digital do Instituto. Nessa entrevista foram apresentados os diversos serviços públicos digitalizados pelo INSS, que, de acordo com representantes do Instituto, tinham potencial para reduzir aproximadamente 670 mil atendimentos realizados em ambiente físico (BRASIL, 2021e).

A transformação Digital do INSS foi resultado de uma inédita parceria do Instituto com a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, com a Secretaria

Especial de Modernização do Estado, com a Secretaria de Governo Digital e com a Dataprev, empresa de tecnologia e informação da previdência. Em 2019, Christiane Edington, presidente da Dataprev, informou que a plataforma Meu INSS é o sétimo aplicativo do governo mais acessado no País (BRASIL, 2021e).

Atualmente, em 2021, a plataforma digital MeuINSS fornece mais de 100 serviços públicos, sendo 79 prestados integralmente em ambiente digital, tais como simulação e concessão de aposentadoria, concessão de pensão por morte e de salário maternidade, emissão de certidão de tempo de contribuição, de extrato de pagamento de benefício e de rendimento para fins de declaração de imposto de renda, atualização de dependentes para fins de imposto de renda e transferência de benefício para qualquer agência do INSS (BRASIL, 2021b).

Por fim, o INSS busca migrar a grande maioria dos seus serviços para o ambiente digital. Segundo Márcia Luiza de Amorim, Secretária de Modernização do Estado, o foco da transformação digital do INSS é melhorar o serviço prestado aos cidadãos. Para ela a digitalização dos serviços prestados pelo INSS é um processo irreversível, que será constantemente ampliado e aprimorado (BRASIL, 2021e).

## **Capítulo 4 - Análise dos resultados**

O presente capítulo encontra-se estruturado em quatro subseções, as quais exibem o perfil dos cidadãos que participaram da pesquisa, bem como apresentam a análise e a discussão dos resultados obtidos neste trabalho.

A primeira subseção exhibe o perfil dos participantes do estudo, dez usuários dos serviços públicos prestados pelo INSS. Esses cidadãos foram entrevistados durante os meses de setembro e outubro de 2021.

A segunda subseção mostra a frequência de citações dos cidadãos por categoria e subcategoria criadas neste estudo.

A terceira e a quarta subseções apresentam, por intermédio da análise de conteúdo, as experiências dos cidadãos com os serviços fornecidos pelo INSS. Buscou-se nessas subseções identificar os atores envolvidos no processo de construção e desconstrução de valor durante o uso do serviço. A terceira subseção aborda as experiências dos cidadãos no ambiente físico do INSS. Já a quarta subseção exhibe as experiências dos usuários com os serviços consumidos por meio da plataforma digital Meu INSS.

### **4.1 Perfil dos participantes**

Os dez cidadãos entrevistados no presente estudo consumiram serviços prestados pelo INSS em ambiente físico e digital.

A primeira entrevistada foi uma funcionária pública, com 55 anos de idade, nível superior completo em administração de empresas e pós-graduação em gestão de pessoas. Primeiramente, antes da plataforma Meu INSS ser desenvolvida, ela foi a uma unidade de atendimento do INSS para requerer uma certidão de tempo de contribuição previdenciária (CTC), com objetivo de averbá-la no órgão público em que trabalha. Posteriormente, essa cidadã, por meio da plataforma digital Meu INSS, requereu uma revisão da CTC elaborada pelo Instituto.

A segunda entrevistada foi uma proprietária de um escritório contábil, com 63 anos de idade e nível médio técnico em contabilidade. Antes da plataforma Meu INSS ser criada, ela compareceu algumas vezes nas agências do INSS para solicitar

a sua aposentadoria, assim como esteve nas agências do Instituto para realizar as suas atividades laborais. Isso porque seu trabalho na área contábil demanda diversas atividades a serem realizadas junto ao INSS. Essa cidadã também esteve nas unidades do INSS para prosseguir com requerimentos feitos inicialmente na plataforma Meu INSS. Além disso, a entrevistada também consumiu diversos serviços por meio da plataforma Meu INSS para seu interesse pessoal e para a realização das suas atividades contábeis.

A terceira participante da pesquisa era funcionária pública, tinha 50 anos de idade e nível superior completo em direito. Ela já esteve na agência do INSS antes da transformação digital do Instituto para solicitar o benefício de seguro-desemprego. Posteriormente, por intermédio da plataforma Meu INSS, essa cidadã ajudou a sua mãe a requerer pensão civil por morte, o que também exigiu a sua presença em unidade de atendimento físico do INSS.

O quarto entrevistado, com 54 anos de idade, era funcionário público e tinha formação acadêmica em engenharia operacional e administração de empresas. O quinto entrevistado também era funcionário público, tinha 45 anos de idade e formação acadêmica em administração de empresas. Já a sexta entrevistada tinha 40 anos de idade, era funcionária pública e nível superior completo em administração de empresas. Esses três cidadãos estiveram nas agências do INSS para solicitar a CTC. Posteriormente, eles precisaram atualizar dados e requerer, por meio da plataforma Meu INSS, a revisão dessas certidões.

O sétimo entrevistado era aposentado pelo INSS e estudante de Engenharia de Aquicultura. Ele estava com 66 anos de idade e tinha nível superior completo em engenharia civil. Esse cidadão solicitou aposentadoria por meio da plataforma digital do INSS, o que também demandou a sua presença em uma unidade de atendimento do Instituto.

A oitava entrevistada era funcionária pública, tinha 36 anos de idade, pós-graduação em gestão pública e nível superior completo em administração de empresas. Ela solicitou uma CTC ao INSS por meio da plataforma digital do Instituto. Todavia, também precisou comparecer em unidade de atendimento físico para cumprir exigências referentes ao seu requerimento.

O nono entrevistado é aposentado do INSS, tinha 73 anos de idade e nível médio técnico em eletrotécnica. Antes da transformação digital do INSS, esse

cidadão compareceu nas agências do Instituto para solicitar a sua aposentadoria. Posteriormente, já aposentado, utilizou a plataforma digital Meu INSS diversas vezes para atualizar dados, solicitar declarações e emitir contracheques e informe de rendimentos.

Por fim, o décimo entrevistado foi um funcionário público, com 41 anos de idade, pós-graduado em gestão pública e graduado em administração pública. Antes do desenvolvimento da plataforma digital Meu INSS, ele foi a uma agência do Instituto para requerer a CTC. Posteriormente, via plataforma digital do INSS, ele ajudou a sua mãe a solicitar pensão civil por morte.

Assim, todos os participantes do estudo consumiram serviços prestados pelo INSS em ambiente físico e em âmbito digital. A Tabela 3 apresenta o resumo do perfil dos cidadãos que participaram da pesquisa.

**Tabela 3 - Perfil dos participantes da pesquisa**

Participante	Idade	Sexo	Escolaridade	Formação Acadêmica	Ocupação Profissional	Cidade em que Reside
P01	55	F	Pós-Graduação	Administração de Empresas	Servidora Pública	Rio de Janeiro
P02	63	F	Nível Superior Incompleto	Técnico em Contabilidade	Proprietária de um escritório contábil	Rio de Janeiro
P03	50	F	Nível Superior	Direito	Servidora Pública	Rio de Janeiro
P04	54	M	Nível Superior	Engenharia Operacional e Administração de Empresas	Servidor Público	Rio de Janeiro
P05	45	M	Doutorado	Administração de Empresas	Servidor Público	Rio de Janeiro
P06	40	F	Pós-Graduação	Administração de Empresas	Servidora Pública	Rio de Janeiro
P07	66	M	Nível Superior	Engenharia Civil	Aposentado pelo INSS e estudante	Florianópolis
P08	36	F	Pós-Graduação	Administração de Empresas	Servidora Pública	Rio de Janeiro
P09	72	M	Nível Superior Incompleto	Técnico em Eletrotécnica	Aposentado pelo INSS	Rio de Janeiro
P10	41	M	Pós-Graduação	Administração Pública	Servidor Público	Rio de Janeiro

Fonte: Elaboração própria.

Conforme pode ser visto na Tabela 3, a maioria dos participantes do estudo mora e consumiu serviços prestados pelos INSS na cidade do Rio de Janeiro. Dos

dez entrevistados, somente um reside em outra cidade, mais precisamente em Florianópolis.

Além disso, dos dez cidadãos entrevistados, sete são funcionários públicos, todavia não do INSS. Os outros participantes da pesquisa são aposentados pelo regime geral de previdência social, administrado pelo INSS, sendo que uma ainda continua em atividade, gerenciando um escritório contábil.

Também é possível observar que cinco participantes são do sexo feminino e cinco do sexo masculino. A idade dos entrevistados varia de 36 a 72 anos, sendo que 60% dos entrevistados têm mais de 50 anos.

Outro tópico importante é que a maioria dos entrevistados tem nível superior completo. Somente dois participantes não concluíram a faculdade. Ademais, foi identificado que todos os entrevistados possuem o hábito de utilizar a internet para diversas finalidades, como lazer, trabalho e consumo de produtos e serviços públicos e privados. Os dez cidadãos entrevistados também relataram que utilizar a internet é fácil e cotidiano, conforme pode ser visto, por exemplo, nos comentários abaixo:

“Uso diariamente (internet). (...) Rede social, geralmente o WhatsApp, compras, e-mail e trabalho. (...) Tudo que eu comprei na internet, que eu tenho na minha casa, móveis, geladeira, foi tudo pela internet. Eu acho que eu não comprei nada ao vivo. (...) É super fácil sempre de fazer, eu sempre faço (usar e consumir via internet)” (Participante 08 – P08).

“Praticamente eu trabalho com a internet, né? Porque voltei a estudar. Tô direto on-line. (...) Toda minha vida de transações comerciais e bancárias eu faço pelo notebook, pela internet” (Participante 07 – P07).

“Direto (uso da internet). Trabalho, compras, estudo, banco, sistema de banco, é, recentemente o cartão de vacinação. No geral, hoje eu tô tendendo ao digital. Pra mim é fácil (usar e consumir via internet). Às vezes a dificuldade que ocorre é em função da plataforma que você está trabalhando, mas, de modo geral, é fácil” (Participante 07 – P07).

O fato de todos os cidadãos entrevistados terem um nível mais elevado de escolaridade e de inclusão digital é uma limitação da pesquisa. Isso porque cidadãos com maiores índices de escolaridade e de inclusão digital normalmente têm mais

facilidade e são mais propensos a utilizar os serviços públicos digitais (GUPTA; SURI, 2017; NIELSEN; JORDANOSKI, 2020; SCUPOLA, 2018).

Também é importante mencionar que os entrevistados consumiram, em âmbito físico e digital, diversos serviços fornecidos pelo INSS. A Tabela 4 sintetiza os serviços que foram consumidos por esses cidadãos em ambiente físico.

**Tabela 4 - Serviços consumidos em unidades físicas do INSS**

Participantes	Aposentadoria	Atualização Cadastral	CTC	Declaração	GPS	TOTAL
P01			1			1
P02	1	1		1	1	4
P03		1				1
P04				1		1
P05				1		1
P06				1		1
P07	1					1
P08				1		1
P09	1					1
P10	1			1		2
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>14</b>

Fonte: Elaboração própria.

Conforme pode ser visto na Tabela 4, somente os entrevistados 02 e 10 consumiram, em âmbito físico, mais de um serviço prestado pelo INSS. Dos 14 serviços consumidos por esses cidadãos, o requerimento de certidão de tempo de contribuição (CTC) foi o mais demandado, seguido por pedidos de aposentadoria, atualizações cadastrais, solicitações de declarações e consultas e acertos em guias da previdência social (GPS).

Já a Tabela 5 exhibe os serviços que os cidadãos consumiram por meio da plataforma digital Meu INSS.

**Tabela 5 - Serviços consumidos por meio da plataforma digital Meu INSS**

Participantes	Apos.	Atualiz. Cad.	CTC	Pens.	Cont.	Informe	Decl.	GPS	Total
P01			1						1
P02		1			1	1	1	1	5
P03				1					1
P04		1	1						2

P05			1						1
P06			1						1
P07	1	1			1	1			4
P08			1						1
P09		1			1	1	1		4
P10	1								1
Total	2	4	5	1	3	3	2	1	21

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 5 permite observar que dos 21 serviços consumidos pelos usuários do INSS, os mais demandados foram: emissão de CTC (5); atualização cadastral (4); emissão de contracheque (3), emissão de informe de rendimentos (3), aposentadoria (2), confecção de declaração (2), pensão civil por morte (1) e confecção de GPS (1).

#### 4.2 Frequência de citações dos entrevistados por categoria e subcategoria

Antes de apresentar as experiências dos cidadãos com os serviços prestados pelo INSS no ambiente físico e digital, torna-se interessante apresentar a frequência das citações dos entrevistados por cada categoria e subcategoria criadas neste trabalho, o que pode ser observado por meio do Quadro 2.

**Quadro 3 - Frequência de citações dos entrevistados por categoria e subcategoria**

Categories	Subcategorias	Frequência
<b>Inclusão Digital do Cidadão</b>		<b>44</b>
	Facilidade de Usar a Internet	11
	Hábitos de Consumo via Internet	15
	Hábitos de Usar a Internet	18
<b>Consumo de Serv. Privados Digitais</b>		<b>12</b>
	Benefícios Percebidos	11
	Custos Percebidos	1
<b>Consumo de Serv. Públicos Digitais</b>		<b>10</b>
	Benefícios Percebidos	9
	Custos Percebidos	1
<b>Imagem do INSS</b>		<b>11</b>
<b>Vantagens dos Serviços Físicos do INSS</b>		<b>35</b>
	Exigência de Pouca Documentação	1
	Pontualidade no Atendimento	1
	Necessidade de Poucas Visitas ao INSS	2
	Agilidade na Entrega do Serviço	1

Resultado Técnico de Serviço Adequado	1
Instalações Adequadas	4
Funcionário - Competência Técnica	10
Funcionário - Atributos Funcionais	15
<b>Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS</b>	<b>99</b>
Exigência de muita documentação	4
Atraso no Atendimento	27
Necessidade de Diversas Visitas ao INSS	4
Morosidade na Entrega do Serviço	11
Instalações Inadequadas	16
Funcionários - Falta de Capacidade Técnica	6
Funcionários - Atendimento Funcional Inadequado	8
Falhas na Comunicação	13
Falhas no Sistema do INSS	2
Poucos Funcionários para Atender	4
Custo com Deslocamento	4
<b>Vantagens dos Serviços Digitais do INSS</b>	<b>53</b>
Praticidade e Comodidade	10
Redução de Esforço e Tempo Empregado	14
Facilidade de Uso da Plataforma	8
Suporte Adequado	1
Ausência de Erros e Lentidão na Plataforma	9
Exigência de Pouca Documentação	4
Automações da Plataforma	4
Design Agradável	2
Resultado Técnico do Serviço Adequado	1
<b>Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS</b>	<b>84</b>
Dificuldade de Uso da Plataforma	17
Design não Agradável	9
Lentidão da Plataforma	7
Erro Técnico da Plataforma	7
Suporte Inadequado	22
Exigência de Muitos Documentos e Informações	2
Falhas na Comunicação - Serv. Digital	7
Morosidade na Entrega do Serviço Digital	13
<b>Total de Citações dos Cidadãos Entrevistados</b>	<b>348</b>

Fonte: Elaboração própria, com auxílio do *software* MAXQDA, versão 2020.

Além disso, a Tabela 6 possibilita a melhor visualização das subcategorias que apresentaram mais citações dos entrevistados, uma vez que as subcategorias estão classificadas por ordem de frequência de citações. É possível observar que atrasos no atendimento em âmbito físico, suporte inadequado da plataforma digital, hábitos de utilização de internet dos cidadãos, dificuldade de uso da plataforma,

inadequadas instalações físicas do INSS e outros componentes foram bastante mencionados pelos usuários dos serviços, o que será mais bem detalhado nas subseções 4.3 e 4.4, as quais apresentam a análise das experiências dos cidadãos com os serviços prestados pelo INSS no âmbito físico e digital.

**Tabela 6 - Classificação das subcategorias por frequência de citações dos entrevistados**

<b>Subcategorias</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Atraso no Atendimento	27	7,76%
Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS\Suporte Inadequado	22	6,32%
Inclusão Digital do Cidadão\Hábitos de Usar a Internet	18	5,17%
Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS\Dificuldade de Uso da Plataforma	17	4,89%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Instalações Inadequadas	16	4,60%
Inclusão Digital do Cidadão\Hábitos de Consumo via Internet	15	4,31%
Vantagens dos Serviços Físicos do INSS\Funcionário - Atributos Funcionais	15	4,31%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Redução de Esforço e Tempo Empregado	14	4,02%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Falhas na Comunicação	13	3,74%
Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS\Morosidade na Entrega do Serviço Digital	13	3,74%
Imagem do INSS	11	3,16%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Morosidade na Entrega do Serviço	11	3,16%
Inclusão Digital do Cidadão\Facilidade de Usar a Internet	11	3,16%
Consumo de Serv. Privados Digitais\Benefícios Percebidos	11	3,16%
Vantagens dos Serviços Físicos do INSS\Funcionário - Competência Técnica	10	2,87%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Praticidade e Comodidade	10	2,87%
Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS\Design não Agradável	9	2,59%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Ausência de Erros e Lentidão na Plataforma	9	2,59%
Consumo de Serv. Públicos Digitais\Benefícios Percebidos	9	2,59%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Facilidade de Uso da Plataforma	8	2,30%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Funcionários - Atendimento Funcional Inadequado	8	2,30%
Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS\Lentidão da Plataforma	7	2,01%
Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS\Falhas na Comunicação - Serv. Digital	7	2,01%
Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS\Erro Técnico da Plataforma	7	2,01%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Funcionários - Falta de Capacidade Técnica	6	1,72%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Automações da Plataforma	4	1,15%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Exigência de Pouca Documentação	4	1,15%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Custo com Deslocamento	4	1,15%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Exigência de muita documentação	4	1,15%

Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Poucos Funcionários para Atender	4	1,15%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Necessidade de Diversas Visitas ao INSS	4	1,15%
Vantagens dos Serviços Físicos do INSS\Instalações Adequadas	4	1,15%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Design Agradável	2	0,57%
Desvantagens dos Serviços Digitais do INSS\Exigência de Muitos Documentos e Informações	2	0,57%
Desvantagens dos Serviços Físicos do INSS\Falhas no Sistema do INSS	2	0,57%
Vantagens dos Serviços Físicos do INSS\Necessidade de Poucas Visitas ao INSS	2	0,57%
Vantagens dos Serviços Físicos do INSS\Pontualidade no Atendimento	1	0,29%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Resultado Técnico do Serviço Adequado	1	0,29%
Vantagens dos Serviços Digitais do INSS\Suporte Adequado	1	0,29%
Vantagens dos Serviços Físicos do INSS\Exigência de Pouca Documentação	1	0,29%
Consumo de Serv. Privados Digitais\Custos Percebidos	1	0,29%
Vantagens dos Serviços Físicos do INSS\Agilidade na Entrega do Serviço	1	0,29%
Vantagens dos Serviços Físicos do INSS\Resultado Técnico de Serviço Adequado	1	0,29%
Consumo de Serv. Públicos Digitais\Custos Percebidos	1	0,29%
<b>Total</b>	<b>348</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria, com auxílio do *software* MAXQDA, versão 2020.

#### 4.3 Experiência dos cidadãos com os serviços prestados pelo INSS em suas unidades de atendimento físico

Esta subseção apresenta as percepções dos cidadãos acerca dos serviços prestados pelo INSS em suas unidades de atendimento físico, conhecidas como agências do INSS. O propósito desta análise é identificar como o INSS constrói e desconstrói valor para os seus usuários durante o uso do serviço, e quais os principais atores envolvidos nesse processo.

O conceito de valor em uso pode ser entendido como uma dinâmica avaliação do usuário a respeito da sua experiência com o serviço. Isso porque a percepção de valor do consumidor com o serviço pode modificar diversas vezes durante o consumo. Ademais, algumas organizações possuem uma relação contínua com os seus consumidores, fazendo com que o processo de construção de valor se fragmente em diversos encontros de serviço (KLEINALTENKAMP et al., 2017; SWEENEY; PLEWA; ZURBRUEGG, 2018).

Também é importante mencionar que durante o consumo dos serviços, diversos componentes humanos e não humanos influenciam as percepções dos usuários acerca do valor que o serviço lhe agrega (DE TUYA, M.; DE TUYA, M. L., 2019).

No caso do INSS, normalmente, a experiência de consumo dos cidadãos é fracionada em diversos encontros de serviço. No presente estudo, foi identificado que todos os cidadãos entrevistados consumiram os serviços do INSS tanto em ambiente físico quanto no âmbito digital. Esses cidadãos, ao longo do tempo, tiveram diversos encontros de serviços com o INSS, criando-se um dinâmico processo de construção e desconstrução de valor, o qual foi influenciado por diferentes atores humanos e não humanos, como funcionários, infraestruturas, padrões organizacionais, normas e tecnologias.

Primeiramente, é fundamental destacar que todos os participantes da pesquisa tinham uma imagem bastante negativa do INSS antes de consumir os serviços digitais prestados pelo Instituto, corroborando com os achados de Viegas (2009) e de Souza (2013). Esses autores identificaram que diversas disfunções burocráticas, unidades de atendimento demasiadamente cheias, atrasos no atendimento e morosidade para conclusões de processos e concessões de benefícios concorreram para criar uma imagem negativa do INSS perante a sociedade brasileira.

Quando a imagem de uma organização pública não é boa, as expectativas dos cidadãos acerca do bom desempenho do serviço são reduzidas. Em outras palavras, as exigências dos cidadãos diminuem e suas tolerâncias a falhas durante o fornecimento do serviço são ampliadas. Nesse cenário, mesmo que o desempenho do serviço público não seja considerado positivo pelos usuários, existe a possibilidade de criação de valor pelo simples fato de o desempenho do serviço superar as expectativas desses consumidores (COUTINHO et al., 2019).

Neste estudo, todos os cidadãos mencionaram que tinham uma imagem negativa do INSS e baixa expectativa quanto ao bom desempenho do serviço fornecido pelo Instituto. A entrevistada 03, por exemplo, comentou a impressão que ela tinha a respeito das instalações precárias do INSS, bem como as imensas filas de espera para iniciar o atendimento em agências do Instituto e as incertezas sobre o resultado positivo do serviço:

“A imagem que eu tinha antes de consultar ele (INSS) pela internet era daquelas agências caquéticas, que a gente via filas imensas e falava: nossa senhora, se precisar ir em uma agência dessa do INSS eu vou perder muito tempo e não sei se vou sair com o serviço. Essa era a imagem que eu tinha” (Participante 03 – P03).

O entrevistado 07, assim como a 03, relatou que tinha uma imagem negativa do INSS antes de usar a plataforma digital do Instituto. Entretanto, essa imagem negativa foi atenuada após o consumo do serviço digital prestado pelo INSS:

“No início, eu tinha uma imagem bem negativa, tá? De que o INSS, eles sempre colocavam uma pedra no caminho do contribuinte para que ele não conseguisse o benefício. Depois, eu consegui entrar no novo aplicativo Meu INSS, fui vendo, fui vendo, e ele facilitava também a vida do contribuinte nas horas que ele precisava do benefício, certo? Ou seja, auxílio doença, auxílio maternidade, aposentadoria, tudo de benefício tem lá dentro. Aí, fui mudando a minha visão, de que não é tão ruim assim. O INSS ele tá procurando facilitar a vida do contribuinte” (Participante 07 – P07).

Outros cidadãos também mencionaram que tinham uma imagem negativa do INSS, principalmente pela desorganização, pelas falhas de comunicação e pela morosidade do Instituto:

“Nossa! INSS você imaginava aquele lugar que realmente ia penar para conseguir resolver os seus problemas. INSS ele não é rápido, ele não é claro não. É, sabe, não deixa muito, ele não é muito objetivo para mim, entendeu? Então, é isso” (Participante 01 – P01).

“O INSS para mim é um, um órgão que ele carrega um ranço muito grande de, de coisas confusas, sabe? Que eles tentam modernizar, mas parece que os servidores ainda estão muito presos àquele ranço antigo de servidor público, né? Que tudo é difícil, que tudo é. Demora, entendeu?” (Participante 04 – P04).

“Normalmente o INSS reporta a gente como morosidade no serviço, né? Muito tempo para analisar um pedido, um recurso, um requerimento.

Normalmente é isso, um tempo muito longo para ter um atendimento de algum tipo de serviço” (Participante 10 – P10).

O participante 05 também comentou a imagem negativa que ele tinha do INSS antes de consumir os serviços digitais do órgão. Ele também mencionou como essa imagem foi construída por meio de notícias em jornais e por comentários tecidos por amigos:

“Todo comentário que a gente lia em jornais é falando que o INSS está com uma fila enorme, não consegue dá conta de atender o pessoal, que tem gente que deu entrada em aposentadoria e não recebeu até hoje. Pessoas morrem e não recebem seus benefícios. Agências cheias, serviço lento, etc, etc” (Participante 05 – P05).

Já o entrevistado 09 teve uma experiência de serviço em ambiente físico que ele considerou muito estressante, contribuindo para a criação de uma imagem negativa do INSS:

“O INSS é importante para nós os trabalhadores da iniciativa privada, mas na minha época eu só tive problemas. Assim, vamos dizer, problemas de atendimento e morosidade. (...) É, dificuldades mesmo que encontrava, a morosidade do atendimento, é, chega a achar mesmo que era má vontade do servidor lá que estava me atendendo (...) Ou seja, eu achei irresponsável o atendimento. Fora a agência cheia, uma fila de espera incrível para ser atendido, não gostei na época” (Participante 09 – P09).

Assim, todos os cidadãos que participaram do estudo relataram que a imagem que eles tinham do INSS antes de consumir os serviços digitais era negativa. Foi perguntado aos cidadãos qual era a primeira coisa que eles pensavam ao escutar a palavra INSS. As respostas sempre foram negativas, associando o Instituto ao caos, morosidade, lugar difícil de conseguir as coisas, péssimo serviço, atendimento ruim, pedra no caminho do contribuinte, agências caquéticas, filas imensas, perda de tempo e órgão público confuso.

Segundo o relato dos usuários, essa imagem ruim foi criada por meio de notícias divulgadas na mídia, de comentários tecidos por outros usuários e das

experiências desses cidadãos com os serviços prestados pelo INSS em ambiente físico.

No que tange às experiências dos usuários com o serviço, a maioria dos cidadãos entrevistados encontrou diversos aspectos negativos no atendimento físico realizado pelo INSS. Um dos atributos do serviço que mais desconstruiu valor para os usuários foi o tempo perdido dentro das agências do Instituto. Mesmo com agendamento prévio, os usuários do INSS conviveram com diversos problemas que tornaram o atendimento moroso dentro das unidades do Instituto.

O sistema de agendamento eletrônico do INSS, criado em 2006, foi uma inovação no serviço prestado pelo Instituto, sendo muito valorizada pelos usuários do serviço. Os trabalhos feitos por Viega (2009) e Souza (2013), por exemplo, detectaram que os cidadãos ficaram satisfeitos com essa mudança no atendimento. Esses autores também mostraram indicadores de que a morosidade no atendimento foi atenuada com essa nova forma de atendimento presencial.

Diversos autores, como Sun et al. (2017) e Smith e Charles (2018), também apontaram a importância de as organizações públicas reduzirem o tempo de espera para o início do atendimento aos cidadãos. Ademais, no caso do INSS o atendimento é previamente agendado, gerando um contrato informal com os usuários dos serviços. Isso cria uma expectativa de atendimento no horário combinado e pode gerar valor aos cidadãos pela oportunidade de melhor organização das suas atividades.

Entretanto, no presente estudo, foi identificado que, na maioria das vezes, o horário agendado pelo INSS não foi cumprido, resultando em uma desconstrução de valor para os usuários. O problema das agências lotadas e da demora para iniciar o atendimento fez com que os cidadãos permanecessem tempo demasiado dentro das unidades do INSS, gerando estresse, desgaste e atrapalhando as rotinas dos cidadãos, conforme pode ser observado por meio dos relatos abaixo:

“Era muita gente, umas filas imensas, você perdia bastante tempo lá. Que eu lembro, eu sai daquele dia com o objetivo atingido, mas eu perdi um bom tempo lá. (...) Demorou mais do que se precisava e aí se tornou muito cansativo. Se queria era mais agilidade, não se perder tanto tempo, não se gastar um dia inteiro para resolver um problema, e acaba que você desgasta porque não foi, na época, nem foi nem no meu bairro. Eu tive que me deslocar até o centro, então tinha deslocamento de ida, deslocamento

de volta, então isso me causou um certo, poxa um dia que eu tive que resolver algo importante, mas que eu gastei só com isso” (Participante 03 – P03).

“O processo foi agendado. Então, eu fiz o agendamento na agência né, numa agência com data mais próxima, mas eu consegui uma agência até longe do meu local de moradia e tudo aí. Eu fui. Só que no dia do atendimento uma coisa, aquele caso, é a falta de funcionários. E, então, quer dizer, o atendimento foi muito demorado. Passei praticamente o dia todo dentro da agência” (Participante 01 – P01).

“Foi demorado, uns 40 a 50 minutos, quase uma hora, que era bem demorado. Muita gente, era muito demorado mesmo. Toda vez que eu ia lá era aquela morosidade, e sempre tinha um probleminha, sempre tinha um impedimento qualquer, não gostei não, eu já ia para lá estressado” (Participante 09 – P09).

Dos 10 cidadãos entrevistados neste trabalho, somente dois mencionaram que foram atendidos no horário agendado, sendo que um deles fez duas visitas ao INSS. Na primeira visita, o atendimento atrasou, mas na segunda visita o atendimento ocorreu até antes do horário agendado.

“Apesar de eu ter marcado um horário, três horas, tinha uma fila, eles deram um número, tinha apenas uma pessoa para atender o meu caso. Foi horário agendado, e, assim, é, na agência X não chamaram na hora, mas na agência Y eles me chamaram até antes do horário que eu tava programada” (Participante 08 – P08).

“Perfeito! Não teve erro. Exatamente na hora cheia, eu não esperei nada. Tava tudo encaminhado, tava me esperando” (Participante 07 – P07).

Comentários negativos dos cidadãos acerca de atrasos para iniciar o atendimento foram os mais frequentes neste estudo, exibindo 7,76% de todas as citações analisadas. Ademais, os relatos dos entrevistados com os atrasos no atendimento representaram 27,27% das reclamações dos usuários com os serviços prestados pelo INSS no âmbito físico. O Quadro 3 possibilita observar a síntese dos

comentários dos cidadãos que tiveram uma experiência de desconstrução de valor por causa dessa falha de serviço.

**Quadro 4 - Resumo dos relatos dos cidadãos sobre o atraso no atendimento**

Participantes	Comentários
P01	O atendimento foi muito demorado, passei praticamente o dia todo dentro da agência.
P02	Mesmo agendada, o atendimento não seguia o horário e normalmente eu perdia de duas a três horas dentro da agência.
P03	Sim, era muita gente, umas filas imensas, você perdia bastante tempo lá. (...) Consegui resolver naquele dia. Praticamente o dia para isso.
P04	Eu cheguei a esperar, demorou a beça, tinha muita gente.
P05	Tinha um horário marcado para ser atendido, mas eles atrasaram muito, aí fiquei lá esperando, me atrapalhando
P06	Mesmo estando agendada, por conta da situação da obra teria que reagendar de novo. Forcei a entrada, mas não fui atendida no horário agendado. Atrasou
P08	Foi horário agendado, e, assim, é, na agência X não chamaram na hora.
P09	Foi demorado, uns 40 a 50 minutos, quase uma hora, que era bem demorado, muita gente, era muito demorado mesmo
P10	Não (INSS não atendeu no horário agendado). Demorou bastante.

Fonte: Elaboração própria, com auxílio do software MAXQDA, versão 2020.

Além dos atrasos para iniciar o atendimento dentro das agências do INSS, a maioria dos cidadãos comentou que o Instituto é muito moroso para entregar o resultado final do serviço, lhes fazendo esperar em demasia pelo resultado dos requerimentos, o que pode ser visto, por exemplo, por meio do relato da entrevistada 01:

“Demorou um ano, mais de um ano, não consigo nem precisar o tempo, mas foi mais de um ano que levou” (Participante 01 – P01).

Diante da demora do INSS, o entrevistado 09 chegou a pensar em desistir de aposentar, visto que ele teve que comparecer diversas vezes nas agências do Instituto, o que estava prejudicando suas atividades laborais:

“Chegou a um ponto que eu simplesmente, é, pedi toda a documentação que estava lá. Falei, eu vou desistir. Não vou fazer aposentadoria não. (...) Não vou resolver isso agora assim não, porque eu tô perdendo tempo, eu tenho que trabalhar (...) Aí, eu procurei o advogado, expliquei a situação para ele, e dei a procuração para ele. (...) Levou anos, uns dois anos por aí” (Participante 09 – P09).

Outro problema bastante mencionado foi a necessidade de diversas visitas às unidades do INSS, o que, segundo os entrevistados, foi ocasionado por falta de organização do Instituto e pela carência de funcionários.

“Estive cerca de 10 ou 11 vezes na agência tentando resolver e pasmem só uma funcionária sabia resolver, e ela ficou afastada durante acho que 40 ou 50 dias, e eu ficava indo e voltando sem solução” (Participante 02 – P02).

“Marcava para eu comparecer lá no setor, na agência e quando eu chegava lá estava tudo parado, e de repente aparecia outra exigência, até mesmo com tudo que eu tinha em mãos. (...) Toda vez que eu ia lá era aquela morosidade e sempre tinha um probleminha, sempre tinha um impedimento qualquer, não gostei não, eu já ia para lá estressado” (Participante 09 – P09).

Já outro cidadão relatou que o cadastro do seu agendamento para solicitar uma CTC foi feito errado. Esse problema impediu o atendimento no dia agendado. Esse cidadão ficou bastante chateado por ter perdido um dia de trabalho e acabou desistindo de requerer a CTC em uma nova visita presencial.

“Eu fui para resolver o problema (solicitar uma CTC) no INSS. Tive que voltar porque não era aquilo que eu tinha pedido. Pô, não foi isso aqui que eu pedi. Mas, é esse aqui que está no cadastro. Mas, você não pode trocar o cadastro agora? Ah, não tem não, você tem que marcar de novo. Não voltei até hoje para resolver” (Participante 04 – P04).

Por outro lado, alguns usuários conseguiram fazer suas solicitações em único dia, não gerando pendências para demandar novas visitas às agências do Instituto. Esses cidadãos precisaram visitar as unidades do INSS somente uma vez ou no máximo fizeram uma nova visita somente para retirar o documento requerido. Todavia, eles também reclamaram que o Instituto demorou a analisar os seus pedidos, conforme pode ser visto abaixo:

“Eu resolvi tudo no mesmo dia. O problema foi depois. É, na hora de sair o resultado, a CTC. Essa que demorou um pouquinho mais. Demorou, mas fui atendida” (Participante 01 – P01).

Embora descontente com a morosidade para iniciar o atendimento e com o não cumprimento do horário agendado, um entrevistado, que foi solicitar emissão de CTC, conseguiu ter a sua demanda atendida em dois encontros de serviço, sendo o primeiro para solicitar o documento e o segundo para buscá-lo. O cidadão também considerou que o INSS não demorou a analisar a sua demanda:

“Para mim foi legal porque foi dentro do combinado, do acordado. No dia que foi agendado, dei entrada. No dia para buscar o documento (CTC), eu fui lá e tirei o documento. Nesse ponto eles cumpriram” (Participante 10 – P10).

Entretanto, em momento posterior, esse mesmo cidadão esteve no INSS para ajudar a sua mãe a requerer aposentadoria. Nessa outra experiência de serviço ele relatou que precisou retornar à agência do INSS para entregar documentos já disponibilizados em uma primeira visita:

“Na verdade, com exigência de apresentação da documentação (motivo para retornar à agência do INSS). A gente entregou a documentação e um pouco depois a gente veio observar que a exigência permanecia. Depois mesmo de ter entregue a documentação toda na mão do atendente, então a gente teve que retornar lá uma segunda vez para entregar documentação” (Participante 10 – P10).

Outro ponto bastante comentado pelos cidadãos foi a falha de comunicação do INSS com os usuários dos serviços. Dos 348 comentários analisados neste trabalho, 13 foram sobre falhas de comunicação durante a prestação do serviço em ambiente físico, representando 13,13% dos comentários dos cidadãos sobre os problemas que aconteceram durante o consumo do serviço presencial.

Falhas na comunicação entre prestadores e usuários de serviços públicos podem comprometer o bom desempenho do serviço e as percepções dos cidadãos a respeito do valor que o serviço público é capaz de gerar (WU, 2021). Alguns cidadãos relataram falhas de comunicação enquanto eles estavam consumindo os serviços prestados pelo INSS, conforme pode ser visto abaixo:

“Infelizmente a estrutura deles não é tão própria. Até mesmo local que você vai aguardar. A falta de um atendente para uma informação mais clara. Às vezes você fica aguardando e depois você vai descobrir que o seu serviço não é ali, que você tem que ir para outro lugar ainda. E, então, às vezes falta um pouco de comunicação e estrutura também para atender tanta gente ao mesmo tempo” (Participante 10 – P10).

“Eu fiquei esperando maior tempão e depois vi que tava no lugar errado. Cara, quando eu cheguei só tinha o segurança para me receber, então eu mostrei identidade e o papel do agendamento e entrei, mas fui para o lugar errado e perdi uns 40 minutos ali, sei lá. Aí vi que tava demorando muito, perguntei para um funcionário e depois disso fiz o procedimento correto lá. Achei meio confuso. Tinha que ter alguém lá de cara para me receber e falar: senta ali, espera ali que vão te chamar. Faltou organização e comunicação” (Participante 05 – P05).

Uma das entrevistadas no estudo relatou que o benefício de pensão da sua mãe chegou a ser suspenso por problemas de comunicação do INSS. De acordo com essa cidadã, o INSS falhou ao comunicar a sua mãe acerca do deferimento do benefício. Ela mencionou que a comunicação foi feita de forma inadequada, haja vista que ela foi avisada via telegrama para um endereço desatualizado na base de dados do Instituto. Ela mencionou que entregou comprovante de endereço atualizado no momento do requerimento do benefício e cadastrou e-mail e número de telefone para receber qualquer comunicação do INSS a respeito do processo de sua mãe. Esse problema de comunicação acabou suspendendo o pagamento da pensão, conforme pode ser observado abaixo:

“Eu fiquei realmente insatisfeita porque poderia ter sido avisada e várias coisas poderiam ter sido evitadas. (...) A gente não atingiu o objetivo única e exclusivamente porque, porque o meio de comunicação com o usuário não foi o mais adequado na minha opinião. (...) Então, eu esperava, inclusive na hora que eu cadastrei que fosse avisada. Agora, eu me lembrei aqui, que interessante, eu recebi um email quando do falecimento da minha mãe e que eles encerraram o processo. Esse eu fui avisada, mas o aviso do que estava disponível a pensão para ir lá no banco retirar a primeira vez e assim se cadastrar, isso a gente não recebeu” (Participante 03 – P03).

Já outra entrevistada mencionou que compareceu na agência do INSS no dia e horário agendado, mas a agência estava em obra. Por essa razão, os funcionários pediram para que ela agendasse uma nova visita em outra agência. Entretanto, segundo essa cidadã, aconteceu uma falha de comunicação do INSS, uma vez que ela não foi avisada previamente sobre a obra que estava acontecendo na agência:

“Fiz agendamento. Cheguei lá, a agência tava em obra, não queriam me atender. (...) Mesmo estando agendado, por conta da situação da obra teria que reagendar de novo. Falei que não, que tinha saído do trabalho, tinha me organizado que eu precisava desse documento. E olha que ainda falta muito tempo pra eu me aposentar, mas eu já sabia disso tudo. Nem cancelaram esse horário antes, nem nada, nem um email, nada. Eu achei falta de respeito. Se eu não tivesse ali forçado, eu não teria entrado, teria dado viagem perdida” (Participante 06 – P06).

Embora a maioria dos cidadãos entrevistados neste estudo tenha reclamado bastante da morosidade do INSS e das falhas de comunicação, o mesmo não aconteceu com o atendimento prestado pelos funcionários do Instituto. Neste trabalho, foram identificadas 35 citações dos cidadãos a respeito de vantagens percebidas durante o uso do serviço fornecido pelo INSS. Dessas 35 citações, 15 foram sobre o bom atendimento funcional dos funcionários públicos, o que representou 42,86% dos relatos inerentes aos benefícios percebidos pelos cidadãos durante o consumo do serviço público prestado nas agências do INSS.

Dos 10 cidadãos entrevistados, sete mencionaram que o atendimento funcional dos funcionários foi adequado. Somente três cidadãos reclamaram do atendimento funcional, sendo que um deles teve experiências negativas e positivas. Ou seja, em regra, os usuários relataram que foram bem atendidos pelos funcionários do INSS, os quais se mostraram educados, simpáticos, pacientes, atenciosos e buscaram explicar os processos do serviço.

O funcionário público é um dos principais atores envolvidos na criação de valor para os cidadãos. Atores não humanos, como processos organizacionais e tecnologias, são fundamentais para o bom desempenho do serviço e para a geração de valor aos cidadãos. Entretanto, o componente humano pode desestruturar todo o planejamento organizacional, bem como pode solucionar ou atenuar problemas que

ocorrem durante a prestação do serviço, revertendo situações em que o consumidor se encontra insatisfeito por causa de alguma falha de serviço (TUAN; THAO, 2018).

No caso do INSS, um dos componentes não humanos, mais precisamente os processos de atendimento aos cidadãos, apresentaram falhas que resultaram em problemas de morosidade, descumprimento do horário de atendimento agendado e falhas de comunicação. Esses problemas não foram somente ocasionados por falhas nos trâmites processuais, visto que também foram decorrentes da insuficiência de um importante ator para a construção de valor ao cidadão, o funcionário público.

As falhas nessa etapa do serviço foram cruciais para desconstrução de valor aos usuários. No entanto, após vivenciar esses problemas na execução do serviço, os cidadãos, em regra, consideraram que os funcionários do INSS lhes atenderam bem, sendo pacientes, atenciosos, empáticos, prestativos e tecnicamente competentes. Isso foi considerado importante para os cidadãos, não a ponto de recuperar as falhas acontecidas durante o fornecimento do serviço, mas a ponto de atenuar os problemas vivenciados, sendo, inclusive, considerado com uma surpresa positiva para alguns cidadãos.

Aspectos funcionais da qualidade do serviço prestado pelos funcionários públicos, como simpatia, empatia, paciência para sanar dúvidas dos usuários e explicação sobre o trâmite do serviço, são atributos fundamentais para criar valor aos cidadãos (GUPTA; SURI, 2017; TUAN; THAO, 2018; WU, 2021).

Os comentários dos cidadãos abaixo permitem a observação do valor gerado por um atendimento funcional considerado adequado:

“O atendimento dele foi, achei excelente, um ótimo atendimento. Ele foi atencioso, ele foi bem atencioso, é simpático, foi atencioso e foi simpático, me explicou tudo direitinho da documentação” (Participante 01 – P01).

“O funcionário que eu tirei a dúvida foi rápido também, mas ele foi educado e soube tirar minha dúvida. O outro foi bem tranquilo também, era educado, me escutou. Com a agência cheia, pensei assim, vai me despachar logo, mas não, foi atencioso, teve calma e também era competente. Foi até uma surpresa, achei que ia chegar lá e encontrar aqueles funcionários com má vontade, sem saber de nada, mas não foi isso não, aconteceu que o pessoal era atencioso e sabia fazer as coisas” (Participante 05 – P05).

“Foi prático. Foi prático. Consultou a documentação, registrou. O atendimento foi tranquilo, foi bom” (Participante 10 – P10).

Já a entrevistada 02 fez diversas visitas ao INSS para solicitar sua aposentadoria e para realizar suas atividades laborais na área contábil. Em alguns momentos ela se mostrou satisfeita com o atendimento e em outras ocasiões ela ficou insatisfeita:

“Agência do INSS X ambos que me atenderam em dias diferentes foram muito eficientes e inclusive dando orientações pertinentes. Agência do INSS Y já não foi muito boa a experiência, vários atendimentos e somente um funcionário foi cordial e eficiente” (Participante 02 – P02).

Essa cidadã também relatou que alguns funcionários tiveram paciência para lhe escutar e sanar as suas dúvidas. Já outros servidores foram apressados, demonstrando impaciência para tirar suas dúvidas e lhe ouvir:

“Alguns (funcionários do INSS) pacientes, outros muito acelerados. Na agência X, o atendimento foi de ponta, todos os pontos esclarecidos. Já na agência Y, a maioria do atendimento foi meia boca e os funcionários demonstravam impaciência e despreparo. Somente um se destacou no bom atendimento” (Participante 02 – P02).

Apesar de na maioria dos casos os cidadãos terem gostado do atendimento prestado pelos funcionários do INSS, em algumas situações os usuários dos serviços relataram muitos problemas no atendimento prestado pelos servidores do Instituto, tal como o entrevistado 09:

“Chega a achar mesmo que era má vontade do servidor lá que estava me atendendo, porque, é, deixei até documentos entregues, protocolados, e chegava lá o cara não sabia onde tinha colocado. (...) Ou seja, eu achei irresponsável o atendimento. O pior de tudo é o atendimento presencial, o funcionário normalmente atendia mal, má vontade, é o cara frio, você tentando explicar a situação, é totalmente apático, né? Simplesmente

cortava o que eu falava e não dava muita conversa não, foi o atendimento presencial, péssimo. Me dava um, uma péssima impressão do funcionário” (Participante 09 – P09).

Além dos atributos funcionais do atendimento realizado pelos funcionários do INSS, parte majoritária dos cidadãos relatou que o conhecimento técnico dos funcionários era adequado. Das 10 pessoas entrevistadas, nove tiveram experiências com funcionários que se mostraram tecnicamente competentes. Ademais, dos 35 comentários dos cidadãos acerca dos aspectos positivos do serviço presencial do INSS, 10 foram sobre o bom desempenho técnico dos funcionários, representando 28,57% dos relatos a respeito dos benefícios percebidos pelos cidadãos durante o consumo do serviço.

O conhecimento técnico do funcionário é fundamental para a criação de valor ao usuário do serviço público. Embora, em alguns casos, o cidadão tenha limitações para avaliar a capacidade técnica do prestador do serviço, a postura segura do funcionário costuma transmitir uma percepção de competência técnica adequada aos usuários do serviço (GUPTA; SURI, 2018; WU, 2021).

Em alguns serviços públicos complexos, a percepção do usuário acerca da competência técnica dos funcionários tende a atenuar falhas no serviço consideradas de menor importância, como atrasos para iniciar o atendimento e conforto das instalações físicas (COUTINHO et al., 2019).

No caso do INSS, a presença de funcionários capacitados, com condições de entregar um resultado de serviço tecnicamente adequado, foi bastante valorizada pelos cidadãos:

“O funcionário sabia fazer o trabalho. Era competente sim. (...) O funcionário em si era bom, explicou tudo, sabia fazer o trabalho sim, e é importante porque eu pensei assim, o mais importante é o INSS me entregar a certidão sem erros, com o meu tempo lá certinho. É lógico, não pode demorar muito, mas também não adianta me entregar a certidão com erros e eu ter que revisar” (Participante 05 – P05).

“Bom, eu achei o serviço eficiente, eu tinha um buraco de quase dois 02 anos que eu tinha ficado sem pagar, que, anteriormente, o funcionário tinha me orientado que seria melhor eu esquecer e trabalhar mais dois anos. Acertou todo meu cadastro e CNIS, o que foi muito bom, no meu caso. O

funcionário me orientou, pois era um período muito antigo não valeria a pena e não entraria na média. Então era muito melhor trabalhar mais dois anos do que pagar retroativo. E depois foi porque alguns meses diminuiriam a minha média para aposentar” (Participante 02 – P02).

“Eu acredito que ele fez sem problemas técnicos para resolver. Então, acho que ela tava sabendo o que ele estava fazendo sim, me pareceu perdido não” (Participante 03 – P03).

Todavia, o valor gerado para o cidadão por meio de um atendimento percebido como tecnicamente adequado foi muitas vezes construído e desconstruído durante o consumo do serviço. Por exemplo, alguns cidadãos foram atendidos por diversos funcionários em diferentes agências do INSS. Em algumas situações, a percepção de que o funcionário era tecnicamente competente foi positiva. Já em outros casos essa percepção foi negativa, conforme pode ser visto por meio dos relatos das entrevistadas 08 e 02.

“O primeiro, eu achava que ele não tinha noção do que estava fazendo, porque ele mesmo falou que não sabia de quanto tempo ia demorar. Então, acho que teria que ter cuidado pra colocar uma outra pessoa. A outra não, ela sabia o que tinha que fazer. Ela parece ser uma profissional bem comprometida” (Participante 08 – P08).

“Na agência X o atendimento foi de ponta, todos os pontos esclarecidos. Já na agência Y, a maioria do atendimento foi meia boca e os funcionários demonstravam impaciência e despreparo. Somente um se destacou no bom atendimento” (Participante 02 – P02).

Já o entrevistado 07 relatou que o funcionário que lhe atendeu não soube esclarecer alguns tópicos abordados, necessitando constantemente de consultar o gerente do setor. Além disso, no momento que o usuário teve uma dúvida considerada mais complexa, nem o gerente conseguiu saná-la, fazendo com que o cidadão fosse embora sem ter alguns pontos esclarecidos:

“Apesar de ele não ter um conhecimento total, não sei porquê, ele não ainda deve ter chegado a esse nível, ele tinha o suporte, o gerente geral, e realmente ele não veio com a resposta. Por exemplo, eu queria saber é o

lance dos reajustes do salário do aposentado, qual era o índice que iriam colocar em cima. Eu saí, eu saí da linha do normal, né? Aí, ele foi lá dentro e também não souberam explicar. Ficou ainda meio no ar. O índice de reajuste eles não têm, assim, não sei o porquê, assim, acho que é o sistema que calcula, o sistema tem uma fórmula pra calcular o reajuste. Cadê essa fórmula? Ah, não temos, o senhor tem que procurar outros meios aí. Tive que pesquisar no Google qual é a forma de reajustar o meu salário. Ficaram meio enrolados nesse quesito aí” (Participante 07 – P07).

Outro atributo do serviço muito mencionado pelos usuários do INSS foi a instalação física do Instituto. Dos 10 participantes, sete tiveram experiências em unidades com instalações físicas consideradas inadequadas. Foram identificados 16 relatos dos cidadãos sobre instalações físicas inadequadas e 4 comentários positivos sobre as instalações do INSS.

A infraestrutura de uma organização pública é considerada um importante ator não humano para a geração de valor aos cidadãos. Isso porque os tangíveis dos prestadores de serviços públicos podem ampliar o conforto dos usuários e tornar o serviço mais ágil e preciso (ALEMÃ; SÁNCHEZ; CABANILLAS, 2017; GUPTA; SURI, 2018).

No que tange às instalações do INSS, alguns cidadãos comentaram que elas eram simples, arcaicas e não muito confortáveis, relatando diversos problemas, como ar-condicionado com defeito, cadeiras avariadas, computadores antigos e banheiros sujos.

“Banheiro normalmente é sempre um problema, né? As condições de higiene do banheiro, de limpeza e por se tratar de um período que às vezes vai passar bastante tempo lá e normalmente tem pessoas idosas que são beneficiários de aposentadoria ou pensão e tudo mais. Talvez estrutura como uma água para pessoa poder tomar, enfim, não tinha e às vezes a questão do calor também, né? (...) Na ocasião estava desligado (ar-condicionado). A gente aguardou sentado, mas tinha cadeiras quebradas, cadeiras isoladas, cadeiras reservadas no fundo da sala, que não podia ser usado” (Participante 10 – P10).

“Bom, as instalações são precárias, tudo muito velho, mesas, cadeiras. A maioria das cadeiras de atendimento em péssimo estado, banheiros sem possibilidade de uso. (...) Os servidores também com equipamento bem

ruins, cadeiras sem ergonomia necessária, monitores antigos. (...) No bairro x, as cadeiras estavam muito ruins, algumas sem encosto, sem televisão e o ar funcionando meia boca e banheiros interditados” (Participante 02 – P02).

“Eram coisas velhas, rasgadas, quebradas. Não (ar-condicionado desligado). A agência estava limpa, mas, assim, como uma coisa velha, né?” (Participante 04 – P04).

Já a entrevistada 08 teve experiências bastante distintas no que se refere às instalações do INSS. Na primeira visita, ela relatou que as instalações eram desconfortáveis. Na segunda visita, em uma agência diferente, os tangíveis foram considerados adequados.

“No bairro X não tinha ar condicionado, a gente ainda não tava na pandemia. É, tinha lugar para sentar, mas as cadeiras estavam meio quebradas, era desconfortável. É, eu não gostei da agência X, mas a do bairro Y já achei super bem organizado” (Participante 08 – P08).

Outros cidadãos também relataram que as instalações eram confortáveis, mostrando uma falta de padronização entre as unidades de atendimento do INSS:

“Um salão grande para espera do pessoal, ar refrigerado, confortável, né, em termos, muita gente, mas confortável. Ar-condicionado direitinho. Quanto às instalações, eu achei ok. Sem problema. Confortável, limpo, sem televisão, mas ambiente claro, bem iluminado, e muita gente, né? Mas, em termos de conforto físico, é tranquilo” (Participante 09 – P09).

“O espaço físico primeiro mundo, as cadeiras almofadadas. Nos terminais do INSS, tudo moderníssimo. A rede funcionando, o funcionário capacitado, nisso, nesse quesito aí, nota dez pro INSS. Tudo limpinho, inclusive cafezinho, que eu não esperava, ofereceram. Enfim, sei que fui privilegiado, mas nada a reclamar, sensacional” (Participante 07 – P07).

“A instalação nessa que eu fui, que foi em x (bairro da zona sul da cidade do Rio de Janeiro), não sei se é pelo local que é, né, que é zona sul, assim, até que a instalação tava bem adequada, né? Não achei nada ruim não. Bem divididinho, tinha um atendente que ajudava as pessoas que chegavam, não

vi nada de ruim não. Eu fiquei sentada esperando. (...) Tinha (ar-condicionado). Revista, televisão, esse tipo de coisa nem pensar” (Participante 01 – P01).

Assim, a maioria dos cidadãos que participaram deste estudo relatou que o serviço prestado nas agências do INSS era moroso e desorganizado, fazendo com que os usuários permanecessem tempo demasiado dentro das unidades do Instituto. Problemas de comunicação e de lentidão na entrega do serviço também foram frequentes, bem como unidades com instalações físicas desconfortáveis, embora, em algumas agências, os tangíveis tenham sido classificados como confortáveis. Já a relação entre os cidadãos e os funcionários do INSS, em regra, ocorreu de forma adequada, sendo uma surpresa positiva para os usuários do serviço, que valorizaram diversos atributos funcionais e técnicos do atendimento.

Por fim, o consumo dos serviços prestados pelo INSS em suas unidades de atendimento físico gerou uma relação entre usuários dos serviços e diversos outros atores, como funcionários públicos, processos organizacionais e infraestrutura. Essa relação, conforme relatado ao longo da subseção, aconteceu de forma dinâmica, gerando e desconstruindo valor para os cidadãos durante o uso do serviço. Os quadros 4 e 5 sintetizam os componentes dos serviços que construíram e desconstruíram valor aos cidadãos, bem como apresentam a frequência dos comentários dos entrevistados a respeito de cada componente. O quadro 4 exhibe os atributos que desconstruíram valor aos cidadãos. Já o Quadro 5 apresenta os componentes que construíram valor aos usuários dos serviços.

**Quadro 5 - Componentes dos serviços que desconstruíram valor aos cidadãos**

<b>Componentes dos serviços que desconstruíram valor</b>	<b>Frequência e Percentual</b>	<b>Comentário 1</b>	<b>Comentário 2</b>	<b>Comentário 3</b>	<b>Cidadãos Insatisfeitos</b>
Atraso no Atendimento	27 (27,28%)	O atendimento foi muito demorado, passei praticamente o dia todo dentro da agência (P01).	Eu cheguei a esperar, demorou a beça, tinha muita gente (P04).	Eles atrasaram muito, aí fiquei lá esperando, me atrapalhando (P05).	9
Instalações Inadequadas	16 (16,16%)	Não tinha ar condicionado. (...) Tinha	Eram coisas velhas, rasgadas,	As instalações são precárias, tudo muito	7

		lugar para sentar, mas as cadeiras estavam meio quebradas, era desconfortável (P08).	quebradas. Não (ar-condicionado desligado) (P04).	velho, mesas, cadeiras. (...) O ar funcionando meia boca e banheiros interditados (P02).	
Falhas de Comunicação	13 (13,13%)	A falta de um atendente para uma informação mais clara. Às vezes você fica aguardando e depois você vai descobrir que o seu serviço não é ali (P10).	Eu fiquei esperando maior tempão e depois vi que tava no lugar errado (...) Faltou organização e comunicação” (P05).	Eu fiquei realmente insatisfeita porque poderia ter sido avisada e várias coisas poderiam ter sido evitadas (P03).	6
Morosidade na Entrega do Serviço	11 (11,11%)	Demorou um ano, mais de um ano, não consigo nem precisar o tempo, mas foi mais de um ano que levou (P01).	Chegou a um ponto que eu simplesmente, é, pedi toda a documentação que estava lá. Falei, eu vou desistir. Levou anos, uns dois anos por aí (P09).	Demorou muito (entrega do serviço). Não lembro exatamente quanto, mas demorou muito (P02).	8
Atendimento Funcional Inadequado	8 (8,08%)	O funcionário normalmente atendia mal, má vontade, é o cara frio. (...) Totalmente apático. (...) Cortava o que eu falava (...). Atendimento presencial péssimo (P09).	Na agência Y, a maioria do atendimento foi meia boca e os funcionários demonstravam impaciência e despreparo (P02).	A pessoa (funcionário) dizer que não podia resolver, aquela frieza. Não, não dá, você tem que voltar outro dia (P04).	3
Falta de Capacidade Técnica do Funcionário	6 (6,06%)	O primeiro (funcionário), eu achava que ele não tinha ideia do que estava fazendo (P08).	Eu queria saber é o lance dos reajustes do salário do aposentado. (...) Ele foi lá dentro e também não souberam explicar. (...) Tive que pesquisar no Google qual é	Os funcionários demonstravam impaciência e despreparo (P02).	3

			a forma de reajustar o meu salário (P07).		
Necessidade de diversas Visitas ao INSS	4 (4,04%)	Depois mesmo de ter entregue a documentação toda na mão do atendente, então a gente teve que retornar lá uma segunda vez para entregar documentação (P10).	Eu fui para resolver o problema (solicitar uma CTC) no INSS. Tive que voltar porque não era aquilo que eu tinha pedido. (...) Não voltei até hoje para resolver (P04).	Estive cerca de 10 ou 11 vezes na agência tentando resolver e pasmem só uma funcionária sabia resolver. (...) Eu ficava indo e voltando sem solução (P02).	4
Exigência de muita Documentação	4 (4,04%)	Muita coisa (documentação). O trabalho que foi conseguir a documentação que eu não tinha (P01).	No meu caso, muita (documentação) para o assunto de liberação de senha (P02).	Muita coisa (documentação) (P04).	4
Poucos Funcionários para Atender	4 (4,04%)	Tinha faltado vários funcionários e ele (gerente) estava atendendo (P01).	A gente sempre fica esperando. (...) Tinha apenas uma pessoa para atender o meu caso (P08).	Ele falou que o INSS estava sem funcionário. (...) Ele dizendo da dificuldade que estava tendo (P03).	3
Custo com Deslocamento	4 (4,04%)	Tinha até agência perto da minha casa ou do trabalho, mas a data era longe. Aí, tinha uma agência lá no bairro X, era longe, mas tinha uma data perto, aí agendei lá para resolver logo (P05).	Fiz o agendamento na agência, né? Numa agência com data mais próxima, mas eu consegui uma agência até longe do meu local de moradia e tudo aí (P01).	Acaba que você desgasta, porque não foi, na época, nem foi no meu bairro. Eu tive que me deslocar até o bairro X (P03).	4
Falhas no Sistema do INSS	2 (2,02%)	O sistema caiu, aí ele ficou tentando lá, sei lá, uns 15 minutos, até que voltou. Não sei se caiu ou ficou	Às vezes alega que saiu, né, que o sistema saiu do ar e tem que aguardar (P10).	---	2

		lento (P05).			
Total	99 (100%)	---	----	---	---

Fonte: Elaboração própria, com auxílio do software MAXQDA, versão 2020.

**Quadro 6 - Componentes dos serviços que construíram valor aos cidadãos**

Componentes dos serviços que construíram valor	Frequência e Percentual	Comentário 1	Comentário 2	Comentário 3	Cidadãos Satisfeitos
Atendimento Funcional Adequado	15 (42,86%)	Ele (funcionário) foi bem atencioso, é, simpático. Foi atencioso e foi simpático, me explicou tudo direitinho da documentação (P01).	Ele (funcionário) foi educado e soube tirar minha dúvida. O outro foi bem tranquilo também, era educado, me escutou (P05).	Foi prático. Foi prático. Consultou a documentação, registrou. O atendimento foi tranquilo, foi bom (P10).	7
Competência Técnica do Funcionário	10 (28,57%)	O funcionário em si era bom, explicou tudo, sabia fazer o trabalho sim, e é importante porque eu pensei assim, o mais importante é o INSS me entregar a certidão sem erros (P05).	Acertou todo meu cadastro e CNIS, o que foi muito bom, no meu caso. O funcionário me orientou, pois era um período muito antigo não valeria a pena e não entraria na média (P02).	Eu acredito que ele fez sem problemas técnicos para resolver. Então, acho que ele tava sabendo o que ele estava fazendo sim (P03).	7
Instalações Adequadas	4 (11,43%)	O espaço físico primeiro mundo, as cadeiras almofadadas. Nos terminais do INSS, tudo moderníssimo (P07).	Um salão grande para espera do pessoal, ar refrigerado, confortável, né, em termos, muita gente, mas confortável. Ar-condicionado direitinho. Quanto às instalações, eu achei ok (P09)	Até que a instalação tava bem adequada, né? Não achei nada ruim não (P01).	3
Necessidade de poucas Visitas ao INSS	2 (5,71%)	Eu resolvi tudo no mesmo dia (P01).	Para mim foi legal porque foi dentro do combinado, do acordado. No dia que foi agendado, dei entrada. No	---	2

			dia para buscar o documento (CTC), eu fui lá e tirei o documento (P10).		
Pontualidade no Atendimento	1 (2,86%)	Perfeito! Não teve erro. Exatamente na hora cheia, eu não esperei nada. Tava tudo caminhando, tava me esperando (P07).	---	---	1
Agilidade na Entrega do Serviço	1 (2,86%)	Minha aposentadoria foi quase imediata. Acredito que o tempo foi adequado (P02).	---	---	1
Adequada Exigência de Documentação	1 (2,86%)	Para mim foi normal (exigência de documentos) (P01).	----	----	1
Resultado Técnico do Serviço	1 (2,86%)	Eu consegui identificar todas as contribuições de todo o período que eu trabalhei. (..) Ela (CTC) foi aceita no Órgão que eu apresentei (P10).	----	----	1
Total	35 (100%)	----	----	----	---

Fonte: Elaboração própria, com auxílio do software MAXQDA, versão 2020.

#### 4.4 Experiência dos cidadãos com os serviços prestados por meio da plataforma digital Meu INSS

Todos os cidadãos que participaram deste estudo consumiram os serviços prestados pelo INSS em âmbito físico, nas agências do Instituto, e no ambiente virtual, por intermédio da plataforma digital Meu INSS.

A plataforma Meu INSS é um importante componente tecnológico da transformação digital do INSS. O desenvolvimento da plataforma teve o objetivo de integrar e migrar os processos de produção e prestação de serviços aos cidadãos do ambiente físico para o digital, criando uma nova forma de interação entre os cidadãos e o INSS (BRASIL, 2021f).

A plataforma Meu INSS é classificada como uma plataforma digital transacional de múltiplos lados. Isso porque esse tipo de plataforma possibilita o relacionamento entre consumidores e prestadores de serviço, tendo como propósito agregar valor aos seus usuários principalmente por atenuar atritos e custos de transação que acontecem em ambiente físico (HÄNNINEN; SMEDLUND; MITRONEN, 2018; KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019; TÄUSCHER; LAUDIEN, 2018).

Os usuários da plataforma Meu INSS são os cidadãos e os funcionários públicos do Instituto. No presente trabalho, o foco foi entender o valor que vem sendo construído ou desconstruído para os cidadãos durante o consumo dos serviços digitais do INSS.

A maioria dos entrevistados relatou que a plataforma digital do INSS gerou diversos benefícios. Um dos fatores mais valorizados pelos cidadãos foi a possibilidade de requerer documentos, informações e benefícios previdenciários sem precisar se deslocar até as unidades de atendimento do INSS, o que corrobora com os achados de outros autores, como Datta, Walker e Amarilli (2020) e Osei-Kojo (2017). Esses autores identificaram que os usuários dos serviços valorizaram o fato de terem suas solicitações atendidas sem precisar visitar as unidades dos órgãos públicos. Isso porque o consumo do serviço digital reduz diversos custos monetários e não monetários dos cidadãos, como despesas com transporte, esforço realizado e tempo empregado nas visitas às organizações públicas.

No caso do INSS, a percepção dos usuários acerca desse tipo de valor foi ampliada, uma vez que os cidadãos entrevistados, em regra, tiveram experiências não agradáveis durante o consumo do serviço no ambiente físico. Na maioria das vezes, as experiências dos cidadãos com o serviço presencial foram marcadas por diversos problemas de morosidade, atendimento inadequado, instalações precárias e necessidade de retornos para cumprimento de pendências. Isso gerou experiências estressantes, cansativas e desconfortáveis.

Assim, o desenvolvimento de uma plataforma digital, onde o consumo de diversos serviços passou a não exigir visitas ao INSS, agregou valor aos cidadãos pela praticidade, conforto e redução de tempo e esforço empregado para fazer os requerimentos em ambiente físico, tendo a sua relevância ampliada pelo fato de a plataforma Meu INSS evitar os riscos de vivenciar novamente todos os problemas encontrados nas últimas visitas às agências do Instituto.

A maioria dos cidadãos entrevistados neste estudo mencionou o valor que a plataforma digital do INSS estava gerando pelo fato de eles não precisarem consumir o serviço do INSS em âmbito físico. Dos 10 cidadãos entrevistados, 9 mencionaram que a plataforma agregou valor pelo fato de tornar o consumo do serviço mais prático e cômodo, evitando o esforço empregado e o tempo perdido durante as visitas às agências do INSS, conforme pode ser observado, por exemplo, por meio dos relatos dos entrevistados 02, 03 e 08:

“Como um facilitador (plataforma digital do INSS) para evitar deslocamentos desnecessários e também para resolver assuntos de pequena e média demanda. (...) E isso tanto para o meu lado pessoal e profissional. (...) Não ter que se deslocar para fazer uma simples emissão de guia, um pequena alteração societária, verificar qual a pendência que gerou a irregularidade é uma grande conquista. Exemplo: ano passado fiquei no banco cerca de uma hora e quarenta minutos para fazer a prova de vida. Fiz pelo aplicativo esse ano em poucos minutos e em 24 horas já está com a resposta do banco” (Participante 02 – P02).

“Eu achei incrível e até me surpreendeu porque eu achei que fosse encontrar algo mais, mais rudimentar, ou com mais falhas. Eles facilitaram porque você podia anexar os documentos todos ali sem ter que ir até as agências. Eu achei surpreendente porque, poxa, que bom que a gente não precisa ir até lá (agência do INSS)” (Participante 03 – P03).

“No geral, assim, eu achei que o aplicativo veio pra somar, né? Assim, dá um trabalhozinho, talvez não seja cem por cento. Assim, tem a comodidade de eu não ter que ir lá e esperar. Facilitou até pra a gente não ligar, porque é difícil falar com eles, né? (...) No digital é mais rápido. Na agência tem que esperar, toma tempo. Na agência demora” (Participante 08 – P08).

Essas mesmas cidadãs já estiveram nas agências do INSS e relataram diversos custos durante o consumo do serviço, como morosidade e instalações desconfortáveis, enfatizando, principalmente, o tempo empregado para conseguir ser atendida e o desgaste que a demora em demasia causou:

“Mesmo agendada, o atendimento não seguia o horário e normalmente eu perdia de 2 a 3 horas dentro da agência. Estive cerca de 10 ou 11 vezes na agência tentando resolver e pasmem só uma funcionária sabia resolver e ela ficou afastada durante, acho que 40 ou 50 dias, e eu ficava indo e voltando sem solução. (...) As instalações são precárias, tudo muito velho, mesas, cadeiras. A maioria das cadeiras de atendimento em péssimo estado, banheiros sem possibilidade de uso” (Participante 02 – P02).

“Apesar de eu ter marcado um horário, três horas, tinha uma fila, eles deram um número, tinha apenas uma pessoa para atender o meu caso. Foi horário agendado e, assim, é, na agência X não chamaram na hora. (...) No bairro X não tinha ar condicionado, a gente ainda não tava na pandemia. É, tinha lugar para sentar, mas as cadeiras estavam meio quebrada, era desconfortável. É, eu não gostei da agência X” (Participante 08 – P08).

“Era muita gente, umas filas imensas, você perdia bastante tempo lá. Que eu lembro, eu sai daquele dia com o objetivo atingido, mas eu perdi um bom tempo lá. (...) Praticamente o dia para isso. Demorou mais do que se precisava e aí se tornou muito cansativo. Se queria era mais agilidade, não se perder tanto tempo, não se gastar um dia inteiro para resolver um problema, e acaba que você desgasta porque não foi, na época, nem foi nem no meu bairro. (...) Mas, é, na época também não tinha esse avanço digital, então a gente nem pensava em uma outra possibilidade” (Participante 03 – P03).

O relato da entrevistada 03 também permite identificar que, algumas vezes, para buscar atendimento inicial de forma mais célere, os cidadãos agendaram visitas em unidades distantes das suas residências ou local de trabalho, aumentando o tempo e o esforço empregado para a realização dos seus requerimentos ao INSS. Em centros urbanos, tal como o Rio de Janeiro, cidade onde a maioria dos cidadãos foi atendida pelo INSS, o fluxo de veículos é mais intenso e o tempo perdido em deslocamentos normalmente é maior.

Embora a oferta de serviços públicos seja ampliada em cidades mais populosas, a mobilidade da população costuma ser mais limitada, gerando, em grande parte das vezes, além de custos financeiros, maior esforço e empenho de tempo para deslocamentos até os prestadores de serviços públicos (DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020).

Por exemplo, Senyo, Effah e Osabuteey (2021) realizaram uma pesquisa entre usuários dos serviços prestados por um porto público localizado em Gana. Os resultados do estudo identificaram que a digitalização dos serviços prestados pelo porto gerou valor aos usuários principalmente por reduzir a quantidade de visitas presenciais em uma área de intenso tráfego de veículos.

No presente estudo, outros entrevistados também relataram que optaram por comparecer em agências distantes de suas residências ou do local do trabalho, aumentando o tempo destinado para realizarem suas solicitações ao INSS, conforme pode ser observado abaixo:

“O processo foi agendado. E então, eu fiz o agendamento na agência, né? Numa agência com data mais próxima, mas eu consegui uma agência até longe do meu local de moradia e tudo aí. Eu fui” (Participante 01 – P01)

“Fui dá entrada na CTC. Eu agendei na data mais próxima para resolver logo. Tinha até agência perto da minha casa ou do trabalho, mas a data era longe. Aí tinha uma agência lá no bairro X, era longe, mas tinha uma data perto, aí agendei lá para resolver logo” (Participante 05 – P05).

Além disso, é importante mencionar que serviços públicos digitais evitam os imprevistos que ocorrem durante os atendimentos em ambiente físico, como excesso de demanda, problemas sistêmicos ou ausências de funcionários. Esses imprevistos atrasam o atendimento e prolongam a permanência do cidadão nas instalações das organizações públicas (GUPTA; SURI, 2018).

No caso do INSS, o excesso de demanda e a consequente morosidade no atendimento foram relatadas como um fator recorrente e esperado pelos cidadãos e não como algo imprevisto. Problemas como funcionários ausentes e sistemas instáveis também foram frequentemente mencionados pelos cidadãos atendidos nas

agências do Instituto. Isso pode ser observado, por exemplo, por intermédio dos comentários dos entrevistados 01, 05 e 10.

“Tinha faltado vários funcionários e ele estava atendendo. Tinha uma pessoa praticamente atendendo” (Participante 01 – P01).

“Às vezes alega que saiu, né? Que o sistema saiu do ar e tem que aguardar” (Participante 10 – P10).

“O funcionário era rápido, sabia o que estava fazendo, tinha conhecimento, pelo menos não pareceu perdido e confuso não, mas o sistema caiu, aí ele ficou tentando lá, sei lá, uns 15 minutos até que voltou. Não sei se caiu ou ficou lento e talz, mas o fato é que isso atrapalhou um pouco” (Participante 05 – P05).

Dessa forma, o desenvolvimento da plataforma digital Meu INSS foi considerado muito importante para os cidadãos por ser um canal prático e cômodo para consumir os serviços do INSS. Dos 53 relatos sobre os benefícios gerados pela plataforma, 10 foram sobre a praticidade e a comodidade de se consumir os serviços em âmbito digital. Ademais, as experiências negativas dos cidadãos com os serviços consumidos em ambiente físico ampliaram o valor atribuído à plataforma Meu INSS, visto que ela passou a evitar desperdício de tempo e experiências cansativas com os serviços fornecidos nas unidades de atendimento do Instituto, conforme os relatos abaixo:

“Ninguém quer ir ao INSS para resolver problemas e tem aquele histórico de perder muito tempo lá. Podendo resolver tudo pela internet é melhor” (Participante 05 – P05).

“Porque no digital é mais rápido. Na agência tem que esperar, toma tempo. É sempre muito mais rápido (serviço digital do INSS)” (Participante 08 – P08).

Apesar de os cidadãos terem considerado importante o desenvolvimento da plataforma Meu INSS, muitos aspectos negativos foram relatados por eles. Dois dos problemas bastante mencionados pelos usuários foram erros técnicos e lentidão da

plataforma. Das 84 citações dos usuários acerca das desvantagens da plataforma, 7 foram sobre erros técnicos e 7 sobre lentidão na navegação, conforme pode ser observado abaixo:

“Achei excelente, apesar de que no início foi complicado o uso e acesso por vários problemas técnicos e da dificuldade de se criar as senhas. (...) Gerar a GPS também era trabalhosa (...) Muitas vezes o serviço apresenta erros de execução e as respostas são demoradas ou ineficientes” (Participante 02 – P02).

“Achava que demorava às vezes. Foi do INSS. Os outros sites tavam funcionando perfeitamente” (Participante 08 – P08).

“Aconteceu, né, assim, é, da página não abrir e lentidão, bastante. O que acontecia, que acontece muito é lentidão, né? Eu sempre comparo com sites de notícias, tipo UOL, G1, aí abre tudo rapidinho. Do governo não, fica pensando, pensando” (Participante 04 – P04).

Todavia, alguns cidadãos relataram que a plataforma não apresentou erros técnicos e lentidão:

“Não (não apresentou problemas técnicos). Não sei também se porque era notebook, né? Talvez no celular, mas eu nunca testei pelo celular. A gente sempre foi pelo notebook. Então, nunca teve, sempre abriu direitinho com todas as informações lá” (Participante 03 – P03).

“Não (não apresentou problemas técnicos). Meu caso não teve travamento não, pelo menos não que, não que eu lembre, né? Mas, não, senão eu teria lembrado” (Participante 01 – P01).

“Rodou direitinho, sem travar, não ficou lento nem nada. Foi, foi tranquilo, eu gostei muito” (Participante 09 – P09).

Segundo Twizeyimana e Anderson (2019), quanto mais simples e ágeis os serviços públicos digitais forem, mais eles serão valorizados pelos cidadãos. Erros técnicos, processamentos de dados morosos, sites não amistosos e processos de serviços trabalhosos, que exigem esforço e emprego de tempo, geram insatisfação

aos usuários dos serviços digitais (GUPTA; SURI, 2018). No caso da plataforma digital Meu INSS, a maioria dos cidadãos mencionou que ocorreram erros técnicos e lentidão no processamento de dados. Entretanto, alguns cidadãos comentaram que não observaram problemas técnicos e lentidão na plataforma durante o consumo do serviço.

Os usuários também relataram que gostariam que a plataforma Meu INSS fosse mais automatizada e valorizaram todas as automatizações encontradas. A automação dos processos de serviço público é um dos principais benefícios da transformação digital governamental e um fator bastante valorizado pelos usuários, os quais atribuem elevada importância a processos automatizados, que agilizam o serviço e atenuam ou erradicam o esforço e o emprego de tempo do cidadão para ter a sua demanda atendida pelo órgão público (WU, 2021).

Por exemplo, a entrevistada 01 identificou que a plataforma exibia, na página inicial, um contador automático de tempo de contribuição previdenciária e um simulador de aposentadoria calculado na base contributiva do segurado. Isso foi valorizado pela cidadã, a qual relatou que antes da criação da plataforma era necessário solicitar o serviço de contagem de tempo de contribuição, que era feito pelos funcionários do INSS:

“A primeira página que você entra agora para quem é do INSS, você consegue fazer ali agora levantamento de tempo. Por exemplo, é uma coisa positiva, porque antigamente a pessoa tinha que solicitar, né? Aquela coisa, a contagem de tempo acho que demorava mais, mas ali, agora, não. Quando você entra no site, já está ali, é para calcular o seu tempo de contribuição e tudo. Acho que foi uma coisa boa que aconteceu, né? Algumas informações que você não tinha acesso, tinha que ir em agência. O aplicativo, é, esse ele tem algumas deficiências ainda, claro, mas eu acho que melhorou bastante. Ele é positivo, o aplicativo, ele é positivo” (Participante 01 – P01).

Já o entrevistado 07 mencionou a importância da automatização dos processos para ampliar a agilidade do atendimento:

“Já que nós estamos trabalhando com computador, eles poderiam ter inclusive uma espécie de robô que analisaria nossos documentos na hora e

que já ia agilizar, mas isso aí é até um sonho, né? Um pouco impossível, mas a única forma que eu, que eu estava pensando outro dia é que isso agilizava no processo das pessoas que dessem entrada ali. Por exemplo, não digo aposentadoria, mas benefício, é, auxílio doença, o cara para saber se ele tem direito ou não, se ele vai receber ou não, uma emergência, diretamente seria analisado e fala você tem direito, você não tem” (Participante 07 – P07).

Outros usuários, que requereram certidão de tempo de contribuição, relataram que empregaram muito tempo para reunir documentos e informações solicitadas pelo INSS, tais como contracheques e fichas de frequências laborais. Eles mencionaram que seria fundamental que o INSS conseguisse, de alguma forma, compartilhar dados com outras organizações públicas para automatizar esse processo ao ponto, se possível, de não exigir essas documentações aos cidadãos, conforme pode ser visto por meio dos relatos abaixo:

“Poderia, por exemplo, as SEFIP que a gente, que é da Caixa Econômica. Não sei como funciona o serviço público, mas deve ser eles. Tem uns registros das suas contribuições no sistema, então, quer dizer, tudo meu era da época da SEFIP, né, que chama. Então, eles poderiam puxar essas informações, as informações poderiam ser casadas, são informações que você tem declarar todo mês, quer dizer, todo mês você tem que declarar sua contribuição para o INSS. Então, acho que poderia ser assim, poderia ser uma coisa mais dinâmica, né? São informações que poderiam casar, né?” (Participante 01 – P01).

“Acho que eles pediram demais (documentos). Tinha que ter uma forma de eles conseguirem essas informações de forma automática. Eles pediram folha de ponto do meu trabalho de 2002, 2003, porque, assim, coisas bem antigas que eu não tinha, algumas” (Participante 08).

O relato da entrevistada 08 também permite observar outro aspecto considerado importante pelos cidadãos, a baixa exigência de documentos e informações para se obter o resultado final do serviço público digital. Dois dos benefícios da transformação digital governamental são a automação e a simplificação de processos para reduzir o esforço dos usuários no que tange à prestação de informações e à entrega de documentos para se obter o resultado do

serviço demandado (TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019). Em regra, quanto mais simples, prático e ágil for o serviço público digital, maior será a sua capacidade de agregar valor aos cidadãos (GUPTA; SURI, 2018).

No presente estudo, a maioria dos cidadãos considerou que o INSS exigiu pouca ou adequada documentação e informações para atender as suas demandas, o que foi valorizado por esses usuários, conforme pode ser observado por intermédio dos relatos abaixo:

“Até que a documentação foi simples. Se eu não estou enganada, é certidão de casamento, de praxe, né, é o comprovante de residência, os documentos do meu pai, os documentos da minha mãe e, é o que tinha haver com a pensão que seria por que ele recebia por aposentadoria. E então, os documentos relativos a aposentadoria, não foram difíceis não” (Participante 03 – P03).

“A princípio, identificação pessoal, né, que de repente precisa de alguma informação mais atualizada e na ocasião é atualizar endereço até porque eles vão fazer emissão do cartão, né, com informação do banco ou então atualizar os dados no caso da minha mãe para poder fazer a entrada da aposentadoria. Não, não vi nada exagerado não” (Participante 10 – P10).

“Ah, eu achei normal, porque, por exemplo, você hoje quando entra no site do INSS ou da CAIXA ou de outro banco, suas contribuições estão registradas lá. O INSS, ao longo dos anos, por exemplo, 35 anos pra trás eles tinham esquecido alguma contribuição e se você tiver todas elas cadastradas, que era o meu caso, tudo documentado, eles podem fazer uma comparação e acrescentar aquela que tá faltando. Então, é importante, eu achei muito importante isso aí” (Participante 07 – P07).

Embora parte majoritária dos cidadãos tenha valorizado a simplificação da documentação e das informações solicitadas pelo INSS, alguns usuários entenderam que a documentação exigida pelo Instituto foi excessiva:

“Muita coisa. Pediram muita coisa para emitir a CTC” (Participante 04 – P04).

“No meu caso, muita coisa para o assunto de liberação de senha. No Caso do X, muita documentação para pouco resultado. Pelo prazo da demora, tive que renovar a procuração também” (Participante 02 – P02).

Sendo assim, a maioria dos cidadãos entendeu que o INSS exigiu pouca ou quantidade adequada de informação e documentação para atender as suas demandas. Os cidadãos que consideram que o INSS pediu muitos documentos para entregar o resultado final do serviço foram principalmente os que solicitaram a emissão de certidão de tempo de contribuição. Segundo esses cidadãos, o ideal seria que o Instituto pudesse compartilhar dados com outras organizações para minimizar o esforço do cidadão para providenciar documentos antigos e complexos.

Além disso, alguns cidadãos que usaram a plataforma digital Meu INSS foram convocados para comparecer nas unidades de atendimento físico. Esses cidadãos foram ao INSS para sanar pendências de documentação enviadas por meio da plataforma. No entanto, o Instituto não esclareceu o motivo pelo qual a documentação exigida era necessária, desconstruindo valor para esses cidadãos por lhes gerar a percepção de que a visita ou a documentação solicitada era desnecessária:

“Eles pediram folha de ponto do meu trabalho de 2002, 2003. Porque, assim, o que tá na minha carteira de trabalho é importante, né? Ver minha frequência não tem lógica. Não explicaram o motivo, até hoje eu não sei (Participante 08 – P08).

“Me pareceu um pouco demais. Se a pessoa tinha mesmo alguma dúvida sobre o documento, se teve, não nos disse. Ah, só queria conferir isso aqui, foi isso que aconteceu, então pareceu para a gente, que é usuário, que não precisava, porque afinal de contas os mesmos documentos que a gente colocou lá (plataforma) foram os mesmos que apresentamos, mas, ainda assim, a gente precisou ir e ela não explicou, a pessoa que atendeu não explicou porque precisava, se era só conferência mesmo, porque precisava os físicos, ela nem ficou com os documentos, ela só os conferiu e devolveu” (Participante 03 – P03).

Outro componente muito abordado pelos usuários dos serviços digitais do INSS foi a dificuldade de utilizar a plataforma do Instituto. Das 84 citações acerca

dos custos dos serviços digitais prestados pelo INSS, 17 foram sobre a dificuldade de usar a plataforma, representando 20,24% dos comentários dos cidadãos sobre as desvantagens dos serviços. Seis cidadãos relataram que encontraram dificuldade para usar a plataforma e quatro cidadãos mencionaram que foi fácil de utilizar a tecnologia.

Os cidadãos que encontraram dificuldade comentaram que a plataforma era confusa e não tinha boas opções para sanar as dúvidas dos usuários, dificultando a navegabilidade e a conclusão dos requerimentos. A entrevistada 02, por exemplo, que acessou a plataforma diversas vezes para fins pessoais e para exercer as suas atividades laborais, mencionou que a plataforma já melhorou muito, mas ainda é difícil de utilizar:

“No início era complicado obter o Informe de rendimentos. Se perdia muito tempo para obter e era confuso. E, também, a Previdência não fez um passo a passo no início para facilitar o manuseio. Gerar a GPS também era trabalhosa. Hoje está bem melhor, mas ainda é um pouco precário” (Participante 02 – P02).

Todavia, mesmo apresentando problemas técnicos e não sendo considerada tão fácil de usar pela entrevistada 02, a plataforma ainda lhe gerava valor por ter atenuado problemas nos atendimentos anteriores ao seu desenvolvimento. Ao questionar a cidadã sobre como ela realizava as suas atividades antes da criação da plataforma, ela relatou diversos problemas:

“Bom, na maioria das vezes de forma presencial, cujo o agendamento era difícil. Inicialmente, tinha que ir para fila de madrugada para obter uma senha. Depois, passou a ser por telefone e site da previdência. As GPS tinha um programa muito ruim que calculava, mas as vezes demorava a sair o atualizador para ser feito as mesmas e as vezes só indo na agência. Afastamentos por doença, acidente e etc era na sua maioria somente de forma presencial. Houve uma época que os formulários começaram a serem feitos pelo site, mas era precário” (Participante 02 – P02).

Outros usuários também falaram que a plataforma não é amigável, que sua navegação é confusa e tem muitas informações desorganizadas:

“Assim, a pessoa que já está acostumada a usar o sistema, vai bem, mas não está assim explícito para você coisas que deveriam. Acho que deveria ter uma coluna, um menu com tudo ali, você cataria, e com procura, entendeu? Porque se eu boto assim é averbação, é, vamos supor, de tempo trabalhado, alguma coisa assim, cara, primeiro te aparece tudo quanto é notícia do Brasil e do mundo a respeito disso. Não, se eu estou em um site do INSS, eu quero consultar uma coisa minha e não do INSS” (Participante 04 – P04).

“Tentei fazer pelo computador, lá no site. Acabei que não consegui. Não lançava as etapas. Eu fui anexando os documentos, chegou algum momento que não batia alguma informação e ele não aceitava avançar por uma questão operacional, técnica, alguma informação não tava batendo e aí eu não consegui terminar” (Participante 06 – P06).

Já a entrevistada 03 relatou que a plataforma era simples e de fácil navegação. Ela disse que não teve dificuldade para solicitar pensão para a sua mãe. Entretanto, quando o benefício de pensão foi suspenso, ela teve dificuldade para entender como para reativar o benefício dentro da plataforma:

“É, eu achei autoexplicativo, mas tenho que confessar que, por exemplo, como fomos ou foi eu ou foi meu irmão que mexemos para minha mãe, para achar documento, a gente tem uma certa facilidade a mais do que ela. (...) Mas, falhas obviamente podem ser apontadas até pela experiência do uso, né? Isso aqui não ficou legal, isso aqui não sei o que, mas sempre se pode melhorar. Tinha que ter um passo a passo um pouco mais claro. Para quando funciona, tá ok, você conseguiu o objetivo ou para quando no meio do caminho não funcionou e aí o que que pode ser feito, ah, teve um deferimento ou então você pode pedir reconsideração” (Participante 03 – P03).

Outros usuários também relataram a falta de facilidade para navegar na plataforma e para realizarem os seus pedidos ao INSS.

“Aí é que eu falo, tem muito que melhorar ainda o sistema, porque não foi claro aonde que eu incluir a documentação e tudo. Então, eu tive que ligar

para o INSS para eles me darem o passo a passo. Não estava tão fácil assim, entendeu?” (Participante 01 – P01).

“Olha, ela (plataforma digital Meu INSS) é boa porque você consegue resolver as coisas sem precisar ir no INSS. Mas, ela tem problemas, precisa melhorar. Não é muito tranquilo de usar não. Tem hora que você fica com dúvida do que fazer e trava. Daí, você tem duas opções: ou dá sequência sem entender e depois lá na frente pode dá problema; ou liga lá para o INSS para tentar pedir ajuda” (Participante 05 – P05).

“A gente tem que ir caçando lá pra saber o que você quer e aonde você quer chegar, porque ninguém ajuda. Foi, eu acho que foi, assim, meio demorado para achar onde era. Primeiro, eu tive que pedir ajuda pros meus amigos que já tinham feito. (...) Assim, dá um trabalhozinho. Talvez não seja cem por cento. Assim, tem a comodidade de eu não ter que ir lá e esperar. Então, não é muito fácil, mais ou menos, né?” (Participante 08 – P08).

Dessa forma, ficou evidenciado por intermédio dos relatos dos cidadãos que a facilidade em se utilizar a plataforma é um fator bastante valorizado. Quando uma pessoa percebe que é fácil de utilizar uma tecnologia, sua aceitação a tecnologia aumenta (DAVIS, 1989; VENKATESH; THONG; XU, 2012). Tecnologias, como plataformas digitais governamentais, são valorizadas pelos cidadãos quando são consideradas fáceis de usar. Isso porque os usuários dos serviços públicos querem empregar pouco tempo e esforço para terem suas demandas atendidas (TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

Além disso, alguns cidadãos que tiveram dificuldade para usar a plataforma entraram em contato com o INSS para pedir suporte operacional. No entanto, a maioria desses cidadãos mencionou que o suporte do Instituto foi inadequado, desconstruindo valor para esses usuários.

Segundo Gupta e Suri (2018), a capacitação de funcionários para prestar auxílio operacional aos usuários dos serviços públicos digitais é fundamental para a construção de valor aos cidadãos, o que tem a sua importância ampliada quando os usuários dos serviços possuem baixo nível de inclusão digital. Ademais, cidadãos que entram em contato com o intuito de pedir auxílio operacional já estão em um processo de desconstrução de valor por entenderem que o serviço digital não é fácil de ser consumido. Nesse cenário, um suporte operacional adequado, com *chatbots*

eficazes, *Frequently Asked Questions* úteis e funcionários competentes, simpáticos e pacientes para explicar e escutar o usuário pode reverter esse processo de desconstrução de valor e até mesmo a percepção sobre a dificuldade de se consumir o serviço digital.

No caso do INSS, muitos cidadãos relataram que ficaram insatisfeitos com o suporte operacional disponibilizado pelo Instituto:

“Aquilo ali realmente não funciona (telefone do INSS para auxiliar os usuários). E, também não funciona o chat. O chat ele já vem com respostas pré-prontas. Não deu pra resolver via telefone, via chat, não consegue. É muito difícil, ele não tem interesse de ouvir, mentem pelo telefone e o chat é aquela velha história, as respostas já vêm previamente imaginando aquilo que você vai perguntar, né? Não, não resolve” (Participante 07 – P07).

“Procurei algum manual lá no aplicativo, mas não achei nada. Tentei aquele chat também, mas não adiantou muito. Então, liguei lá pro 135 e falei com uma menina, mas sei lá, acho que ela não tava sabendo direito, achei que ia acabar dando problema, aí resolvi não fazer. Liguei pra um amigo que pediu a CTC também, aí ele olhou no meu computador e me ajudou, depois tive outras dúvidas, mas ele já tava ali, acabou me ajudando até eu conseguir terminar tudo” (Participante 05 – P05).

“O que eu acho que esse pessoal do atendimento telefônico, por exemplo, às vezes eles mesmos não sabem, não sabem dar uma resposta. (...) Quer dizer, então eles mesmo não estão sabendo explicar uma coisa que deveria ser óbvia. Informações diferentes, não estavam seguros” (Participante 01 – P01).

Já a entrevistada 06, por encontrar dificuldade na utilização da plataforma, ligou para o INSS para pedir ajuda. No entanto, segunda essa cidadã, a atendente lhe informou que não tinha como lhe ajudar a usar a plataforma. Por isso, a usuária resolveu desistir de fazer o requerimento em âmbito digital e fez por meio do telefone.

“Então, eu pedi, vamos fazer por aqui (plataforma digital do INSS), que aí eu vou fazendo as etapas, vou anexando os documentos e te digo o erro que tá dando aqui. E ela (atendente do INSS no telefone) disse que não podia,

não era parte dela. O atendimento não dá esse tipo de suporte. Eles disseram que não pode, não pode orientar. Eles negaram. Foi aí que me falaram que tem a ferramenta de fazer agendamento por telefone, que eu me sinto insegura, porque eu não tô encaminhando os documentos. Mas, diante das dificuldades, era minha única opção, agendei” (Participante 06 – P06).

Outro fator de fundamental importância para os usuários dos serviços digitais do INSS é o tempo que o Instituto leva para divulgar a análise final das solicitações feitas pelos cidadãos. Com a transformação digital do INSS e o desenvolvimento da plataforma Meu INSS, criou-se uma expectativa de que as análises fossem feitas de forma mais célere. Entretanto, em regra, os cidadãos relataram que as conclusões dos processos continuaram demoradas, apesar de ter ocorrido uma percepção de que a digitalização dos serviços atenuou essa morosidade.

Essa percepção de melhora no tempo empregado pelo INSS para concluir suas análises não foi substancialmente suficiente para gerar valor aos cidadãos que participaram deste trabalho, criando uma sensação de que os problemas de morosidade para concluir os processos migraram do âmbito físico para o digital, conforme pode ser observado por meio dos relatos de alguns cidadãos que participaram da pesquisa.

A entrevistada 01, por exemplo, considerou que o desenvolvimento da plataforma digital do INSS foi algo positivo para a sociedade, mas enfatizou sua decepção com o fato de a tecnologia não conseguir contribuir substancialmente para agilizar as análises feitas pelo INSS:

“A questão toda que você entra pelo aplicativo, você dá entrada com seu pedido e ali o tempo não diminuiu em função disso. Continua demorando o serviço do INSS, entendeu? Tiraram a fila do físico e colocaram no digital. Eu acho que um pouquinho mais rápido, mas pode melhorar. Um pouquinho mais rápido” (Participante 01 – P01).

“Talvez não perfeito porque realmente demora um tempo, que eu acho que é inadequado. Deveria ser mais rápido, mas até porque é verba alimentícia. A minha mãe, graças a Deus, tinha, como tinha a gente, tinha como se manter, mas demorar um ano para receber essa pensão, ela fica um ano sem receber, ela vive como?” (Participante 03 – P03).

“Eu sempre questionava isso porque eles estavam sem funcionários. Eu lia na imprensa também que tá faltando gente pra trabalhar. Eu ficava, eu espero que, fui vendo, fui vendo com outras pessoas e me diziam que menos de um ano eu não iria aposentar, porque o INSS tava muito lento. Então, eu fiquei esperando, até aceitei isso daí levar um ano, ainda tá bom” (Participante 07 – P07).

Embora os cidadãos tenham, na maioria das vezes, considerado que o INSS demorou a entregar o resultado final do serviço, de uma forma geral, aconteceu uma satisfação com o resultado técnico do serviço. Ou seja, os usuários do INSS que conseguiram ter os seus pedidos atendidos entenderam que o resultado do serviço foi tecnicamente adequado:

“Eu consegui identificar todas as contribuições de todo período que eu trabalhei. Não tinha ausência de informação, ela (certidão de tempo de contribuição) foi aceita no órgão que eu apresentei” (Participante 10 – P10).

“O tempo que eu trabalhei, as contribuições, estava tudo lá direitinho. Demorou pra sair a certidão, mas veio certo sim, eu consegui averbar lá no órgão que eu trabalho, já tá contando lá pra minha aposentaria. Ou seja, a certidão veio certinha, sem erro, entendeu?” (Participante 05 – P05).

Assim, os resultados obtidos neste trabalho mostraram que a plataforma digital Meu INSS foi um importante ator tecnológico na construção de valor público. Isso ocorreu principalmente pela agilidade, praticidade e comodidade de se consumir os serviços do INSS em âmbito digital. Ademais, os atritos e os custos envolvidos nos serviços fornecidos nas agências do INSS ampliaram a importância que os cidadãos atribuíram à plataforma digital.

No entanto, alguns problemas nos serviços digitais do INSS foram relatados pelos cidadãos, como erros e lentidão no processamento das ações na plataforma, dificuldade de uso e suporte operacional inadequado. Também é importante mencionar que alguns usuários tinham a expectativa de que a plataforma colaborasse para reduzir a morosidade na entrega final do serviço, mas a melhoria não foi considerada substancial.

Os resultados possibilitaram compreender que o valor percebido pelos cidadãos durante o uso dos serviços prestados pelo INSS é construído e desconstruído por diversos atores em um dinâmico processo sociotécnico, o qual engloba a interação entre cidadãos, tecnologias, processos organizacionais, funcionários públicos e infraestrutura organizacional.

O resumo dos componentes dos serviços digitais do INSS que desconstruíram valor aos cidadãos pode ser visto por meio do Quadro 6. Já os atributos que construíram valor aos usuários da plataforma MeuINSS estão contidos no Quadro 7.

**Quadro 7 - Componentes do serviço digital do INSS que desconstruíram valor aos cidadãos**

Componentes dos serviços digitais que desconstruíram valor	Frequência e Percentual	Comentário 1	Comentário 2	Comentário 3	Cidadãos Insatisfeitos
Suporte Inadequado	22 (26,19%)	O chat ele já vem com respostas pré-prontas. Não deu pra resolver via telefone, via chat, não consegue (P07).	Procurei algum manual lá no aplicativo, mas não achei nada. Tentei aquele chat também, mas não adiantou muito. Então, liguei lá pro 135 e falei com uma menina, mas sei lá, acho que ela não tava sabendo direito (P05).	Eu pedi, vamos fazer por aqui (plataforma do INSS), que aí eu vou fazendo as etapas, vou anexando os documentos e te digo o erro que tá dando aqui. E ela (funcionária do INSS) disse que não podia, não era parte dela. O atendimento não dá esse tipo de suporte (P06).	5
Dificuldade de Uso da Plataforma	17 (20,24%)	Então, eu tive que ligar para o INSS para eles me darem o passo a passo. Não estava tão fácil assim, entendeu? (P01).	A gente tem que ir caçando lá pra saber o que você quer e aonde você quer chegar, porque ninguém ajuda. (...) Então, não é muito fácil (usar a plataforma),	Não é muito tranquilo de usar não. Tem hora que você fica com dúvida do que fazer e trava. Daí, você tem duas opções: ou dá sequência sem entender (...) ou liga lá	6

			mais ou menos, né? (P08).	para o INSS para tentar pedir ajuda (P05).	
Morosidade na Entrega do Serviço	13 (15,49%)	Eu só fui pedir uma CTC, mas senti na pele a lentidão do INSS para me entregar o que eu pedi (P05).	Demorou bastante, nove, demorou nove meses. (...) Eu não gostei dos nove meses que demorou para sair (P08).	Você entra pelo aplicativo, você dá entrada com seu pedido e ali o tempo não diminuiu em função disso, continua demorando o serviço do INSS. (...) Um pouquinho mais rápido, mas pode melhorar (P01).	6
Design não Agradável	9 (10,71%)	É muito poluído (excesso de informações na plataforma). Agora, eu não vejo uma outra maneira de despoluir, porque é muita informação (P07).	Não era muito amigável (design da plataforma). Deixava a desejar (P02).	Ficar piscando (notícias do governo dentro da plataforma) na sua, diante dos seus olhos, assim, te atrapalhando, tirando teu foco, aí eu não gosto. (...) É, diminuir a poluição visual e destacar os serviços (P04).	5
Lentidão da Plataforma	7 (8,33%)	Tem dia que o funcionamento é normal. Tem dias que está super lento (P02).	O que acontece muito é lentidão, né? Eu sempre comparo com sites de notícias, tipo UOL, G1, aí abre tudo rapidinho. Do governo não, fica pensando, pensando (P04).	Acho que demorava às vezes. (...) Foi do INSS (lentidão da plataforma). Os outros sites tavam funcionando perfeitamente (P08).	6
Erro técnico da Plataforma	7 (8,33%)	Umás duas vezes estava sobrecarregado o o site, dava erro, acho que	Muita vezes o serviço apresenta erros de execução (...).	Deu erro. Teve um momento que o aplicativo disse que não	6

		é muita gente acessando (P09).	Exemplificando, obter a guia de parcelamento da previdência a cada mês você tem que adivinhar por qual navegador você vai conseguir (P02).	tinha conseguido enviar aquele documento efetivo (P07).	
Falhas de Comunicação no Serviço Digital	7 (8,33%)	Eu fiquei realmente insatisfeita porque poderia ter sido avisada e várias coisas poderiam ter sido evitadas (P03).	Eu fui no INSS justamente para entregar os documentos que eu botei no site. Nada de mais não, mas acho que eu não precisava ir até lá (P05).	Com isso, a gente acabou perdendo parte do benefício que já teria direito. Se tivesse sido orientado de forma correta desde o início...(P10).	4
Exigência de muitos Documentos e Informações	2 (2,38%)	Informação sim (INSS pediu muita informação à cidadã), inclusive em repetição (P02).	Acho que eles pediram demais (documentos). Eles pediram folhas de ponto do meu trabalho de 2002, 2003, porque, assim, coisas bem antigas que eu não tinha (P08).	---	2
Total	84 (100%)	---	---	---	---

Fonte: Elaboração própria, com auxílio do software MAXQDA, versão 2020.

#### Quadro 8 - Componentes do serviço digital do INSS que construíram valor aos cidadãos

Componentes dos serviços digitais que construíram valor	Frequência e Percentual	Comentário 1	Comentário 2	Comentário 3	Cidadãos Satisfeitos
Redução de Esforço e Tempo Empregado	14 (26,41%)	Não ter que se deslocar para fazer uma simples emissão de guia, uma pequena alteração societária, verificar qual	Eles facilitaram porque você pode anexar os documentos todos ali (na plataforma) sem ter que ir até as	Ninguém quer ir ao INSS para resolver problemas, e tem aquele histórico de perder muito tempo lá. Podendo resolver tudo	9

		foi a pendência que gerou a irregularidade, é uma grande conquista (P02).	agências (P03).	pela internet é melhor (P05).	
Praticidade e Comodidade	10 (18,87%)	Tem a facilidade de você em casa pedir as coisas (P01).	É muito mais prático você resolver tudo pela internet (P05).	Tem a comodidade de eu não ter que ir lá e esperar (P08).	9
Ausência de Erros Técnicos e Lentidão na Plataforma	9 (16,98%)	Ele (plataforma) não caiu em nenhum momento pra mim ou ficou fora (P08).	Sem travar, não ficou lento nem nada (plataforma) (P09).	Erro na função dele (plataforma), não. Aplicativo rápido (P10).	4
Facilidade de Uso da Plataforma	8 (15,09%)	Eu achei autoexplicativo. (...) Não achei difícil não (usar a plataforma) (P03).	Achei fácil (usar a plataforma). (...) Olhando pra ele hoje (plataforma), eu vejo ele de forma bem simples (P10).	Achei que ficou bem fácil, né? O layout dele tá fácil de ser entendido (P08).	4
Automações na Plataforma	4 (7,55%)	Você entra (na plataforma) com CPF e a senha da pessoa já carrega os benefícios, a remuneração e o histórico, já carrega a informação rápida. Isso é bom (P10).	Aquela coisa, a contagem de tempo acho que demorava mais, mas ali, agora, não. Quando você entra no site, já está ali, é para calcular o seu tempo de contribuição e tudo (P01).	---	2
Design Agradável	2 (3,77%)	É um layout agradável. É fácil, vamos dizer assim, as cores não são agressivas não, são cores tranquilas. Então, eu achei agradável (P09).	É bom, facilita a visualização. (...) Você não precisa ficar rolando a tela (P10).	---	2
Resultado Técnico do Serviço Adequado	1 (1,89%)	O tempo que eu trabalhei, as contribuições, estava tudo lá	---	---	1

		direitinho. Demorou para sair a certidão, mas veio certo sim (P05).			
Suporte Adequado	1 (1,89%)	Foi bom. Ela falou comigo (funcionária por telefone). Conforme ela tava falando, eu fui vendo mais ou menos assim. Como ela deu o passo a passo, eu fui anotando tudo (P01).	---	---	1
Total	53 (100%)	---	---	---	---

Fonte: Elaboração própria, com auxílio do software MAXQDA, versão 2020.

## Capítulo 5 – Discussão dos resultados

Este trabalho objetivou compreender como os serviços públicos prestados por intermédio da plataforma digital Meu INSS podem construir ou desconstruir valor público aos cidadãos.

A plataforma Meu INSS pode ser classificada como uma plataforma transacional de múltiplos lados. Esse tipo de plataforma permite que consumidores e prestadores de serviços se relacionem em ambiente digital (HÄNNINEN; SMEDLUND; MITRONEN, 2018; KOSKINEN; BONINA; EATON, 2019; TÄUSCHER; LAUDIEN, 2018). Os consumidores e os prestadores dos serviços são os usuários da plataforma. No caso da plataforma Meu INSS, os cidadãos são os consumidores e os funcionários públicos são os prestadores dos serviços.

As plataformas que possibilitam transações digitais entre cidadãos e órgãos públicos são muito utilizadas por governos que estão se transformando digitalmente. Isso porque a transformação digital governamental implica na migração de serviços prestados em ambiente físico para o âmbito digital (TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019). Essas plataformas permitem o fornecimento de diversos serviços públicos por meio de um único canal, com o propósito de atenuar os custos que os cidadãos tinham durante o consumo dos serviços em ambientes físicos. Ademais, esse tipo de plataforma busca gerar valor público por meio de serviços públicos digitais mais ágeis, eficientes, precisos e centrados nas reais necessidades dos cidadãos (CRIADO; GIL-GARCIA, 2019; DATTA; WALKER; AMARILLI, 2020; SENYO; EFFAH; OSABUTEY, 2021).

Os resultados obtidos neste estudo permitiram entender que todos os cidadãos consideraram que a plataforma Meu INSS agregou valor por gerar comodidade e praticidade durante o consumo do serviço digital. Ou seja, custos monetários e não monetários gerados pela necessidade de diversas visitas ao INSS foram erradicados ou atenuados, visto que a plataforma passou a fornecer vários serviços digitais, que, em poucas ocasiões, demandaram a presença dos usuários nas unidades do INSS.

A comodidade e a praticidade de consumir serviços sem a necessidade de se deslocar até as organizações públicas são dois atributos bastante valorizados por usuários de serviços públicos digitais. Diversos pesquisadores, como Datta, Walker

e Amarilli (2020), Osei-Kojo (2017) e Senyo, Effah e Osabuteey (2021), identificaram que os cidadãos valorizaram o fato de ter as suas demandas atendidas pelos órgãos públicos sem precisar sair de suas residências ou de seus locais de trabalho, evitando custos, como por exemplo, despesas com transporte, esforço realizado e tempo empregado nas visitas às organizações públicas.

No caso do INSS, o valor gerado pela praticidade e pela comodidade de consumir os serviços em ambiente digital foi ampliado pelas experiências negativas que, em regra, os cidadãos tiveram nas unidades de atendimento do Instituto. Relatos de atrasos para iniciar o atendimento, instalações físicas desconfortáveis, falhas de comunicação e necessidade de diversas visitas para ter a demanda atendida foram problemas normalmente vivenciados pelos usuários do INSS, gerando experiências exaustivas e estressantes.

De uma forma geral, os cidadãos valorizam serviços públicos que são práticos e simples de serem consumidos. O tempo e o esforço que os cidadãos fazem para requerer os serviços deve ser o menor possível. O serviço público digital, dentre outros benefícios, normalmente gera valor aos cidadãos por reduzir o tempo que eles precisam disponibilizar e o esforço que eles precisam fazer para ter as demandas atendidas (SUN et al., 2017).

Por exemplo, um dos problemas frequentemente encontrado pelos cidadãos durante o consumo de serviços públicos em ambiente físico é o atraso para iniciar o atendimento, o que prolonga a permanência dos usuários nas instalações dos órgãos públicos, cria uma experiência cansativa e atrapalha as rotinas e os compromissos dos cidadãos (SMITH; CHARLES, 2018).

No caso do INSS, embora o horário do atendimento seja agendado previamente, a maioria dos usuários teve uma experiência de desconstrução de valor por causa de atrasos considerados excessivos. Os serviços públicos digitais, por sua característica imediatista, erradicaram o problema de atraso para iniciar o atendimento (SUN et al., 2017). De fato, a migração dos serviços do INSS do ambiente físico para o digital resolveu esse problema, uma vez que os requerimentos dos cidadãos são feitos imediatamente por meio de uma plataforma digital, não necessitando da presença do funcionário público, o qual somente atuará no estágio posterior aos pedidos dos cidadãos, mais precisamente no momento em que são feitas as análises dos requerimentos.

Ademais, muitos cidadãos relataram a necessidade de se fazer diversas visitas ao INSS para conseguir obter o resultado final do serviço. Segundo Sun et al. (2017), os custos inerentes aos encontros entre usuários e prestadores de serviços públicos são atenuados em âmbito digital. Realmente, além dos custos monetários do deslocamento do cidadão ao INSS, cada novo encontro, em regra, gerava experiências cansativas e estressantes, marcadas por atrasos no atendimento e falhas de comunicação. Com o surgimento da plataforma digital, os encontros de serviços entre os cidadãos e o INSS foram reduzidos e ocorreram, na maioria das vezes, em ambiente digital, gerando valor aos usuários por evitar as diversas visitas ao Instituto e todos os custos envolvidos nessas visitas.

Além de todos os problemas mencionados anteriormente, a maioria dos usuários do INSS comentou que as instalações do Instituto eram desconfortáveis. A infraestrutura de uma organização pública é considerada um importante ator não humano para a geração de valor aos cidadãos. Isso porque os tangíveis dos prestadores de serviços públicos podem ampliar o conforto dos usuários durante a experiência de serviço (ALEMÃ; SÁNCHEZ; CABANILLAS, 2017; GUPTA; SURI, 2018). No entanto, no caso do INSS ocorreu uma desconstrução de valor para a maioria dos usuários. Os cidadãos relataram que permaneceram longo período dentro de agências, que normalmente tinham ares-condicionados não funcionando adequadamente ou desligados, cadeiras avariadas, banheiros sujos e outros problemas.

Assim, a plataforma digital Meu INSS criou valor aos seus usuários pela comodidade e praticidade de se consumir os serviços sem a necessidade de visitar as agências do Instituto, o que foi potencializado pelas experiências negativas dos cidadãos com os serviços consumidos em ambiente físico.

Entretanto, uma desconstrução de valor por intermédio dos serviços digitais do INSS também aconteceu. Isso porque, embora alguns cidadãos tenham valorizado a rapidez e a ausência de erros na plataforma, a maioria dos usuários comentou que a plataforma apresentou erros técnicos e lentidão durante o consumo do serviço, bem como exibiu um design não agradável. Erros técnicos, processamentos de dados morosos, sites não amistosos e processos de serviços trabalhosos, que criam dificuldades para utilizar a tecnologia e exigem esforço e

emprego de tempo, geram insatisfação aos usuários dos serviços digitais (GUPTA; SURI, 2018; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

Outro atributo bastante criticado pela maioria dos cidadãos foi a dificuldade de utilizar a plataforma. A percepção do usuário acerca da facilidade de usar a tecnologia concorre para a sua adoção, assim como para a percepção de utilidade e para a satisfação com a tecnologia (DAVIS, 1989; VENKATESH; THONG; XU, 2012). Usuários de serviços públicos digitais valorizam plataformas governamentais consideradas fáceis de utilizar, bem como processos de serviços digitais simplificados e ágeis (TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019).

No caso da plataforma Meu INSS, os usuários, em regra, reclamaram que a plataforma tinha informações excessivas, que dificultaram a navegação. Além disso, os cidadãos mencionaram que os processos dos serviços digitais do INSS são trabalhosos e confusos, gerando, em muitas ocasiões, dúvidas que atrapalharam a continuidade do consumo dos serviços. Por essa razão, muitos usuários entraram em contato com o INSS para pedir auxílio operacional.

Segundo Gupta e Suri (2017), é fundamental que os órgãos públicos disponibilizem canais de suporte para os usuários dos serviços públicos digitais, principalmente quando eles apresentam baixa inclusão digital. Quando os cidadãos entram em contato para pedir ajuda operacional, normalmente eles já estão em um processo de desconstrução de valor por entenderem que o serviço público digital é complexo de ser consumido. Nessa situação, *chatbots* e *Frequently Asked Questions (FAQ)* úteis, bem como funcionários simpáticos, pacientes e competentes são importantes para sanar as dúvidas dos usuários, revertendo um possível processo de desconstrução de valor e até mesmo a percepção de dificuldade de consumir o serviço público digital.

Todavia, no caso do INSS, a maioria dos cidadãos que procurou ajuda operacional relatou que o suporte do Instituto foi inadequado. Os usuários reclamaram que as *FAQs* e o *chatbot* da plataforma não são úteis e o suporte por meio do atendimento telefônico é ruim, com funcionários despreparados e com pouca capacidade técnica para solucionar os problemas encontrados na plataforma. Ademais, quando os serviços eram consumidos no âmbito físico, os cidadãos conseguiam tirar as suas dúvidas com os funcionários do INSS, que foram avaliados, em regra, como pacientes, atenciosos e competentes tecnicamente. Já no

âmbito digital, mecanismos tecnológicos para sanar as dúvidas se apresentaram ineficazes e o único contato com um ator humano só era possível por meio do telefone, o que foi considerado, na maioria das vezes, como inadequado, criando um processo de desconstrução de valor a esses usuários.

Além das frequentes reclamações acerca da dificuldade de usar a plataforma e do inadequado suporte operacional prestado pelo INSS, problemas de morosidade na entrega do serviço foram relatados pelos usuários da plataforma digital do Instituto.

Um dos atributos dos serviços públicos digitais mais valorizados pelos cidadãos é a célere entrega de serviço (GUPTA; SURI, 2017). A transformação digital governamental vem contribuindo para aumentar a capacidade de os órgãos públicos entregarem o resultado do serviço aos cidadãos de forma mais ágil. Isso porque a transformação digital gera compartilhamento de dados, automações e digitalizações de processos que corroboram para agilizar a entrega dos serviços aos usuários (CHATFIELD; REDDICK, 2018).

No caso do INSS, o aumento da celeridade na entrega do serviço via plataforma digital não foi considerado substancial para agregar valor aos cidadãos, que, em regra, continuaram insatisfeitos com a morosidade do Instituto, embora tenham reconhecido que a demora na entrega do serviço foi levemente atenuada em comparação com o serviço que era prestado no ambiente físico. Entretanto, apesar de a morosidade na entrega do serviço digital do INSS ter desconstruído valor para a maioria dos usuários, o resultado técnico do serviço foi considerado adequado, construindo valor para parte majoritária dos cidadãos.

Assim, o processo de criação de valor público aos cidadãos durante o uso do serviço digital prestado pelo INSS ocorreu de forma dinâmica e envolveu diferentes atores humanos e não humanos, tais como tecnologia digital, processos organizacionais, infraestrutura, funcionários públicos, normas e padrões organizacionais. Normalmente, os cidadãos consomem os serviços digitais em diversos encontros de serviços, corroborando com o entendimento de que o valor público gerado durante o uso do serviço pode ser fragmentado e modificado a cada encontro entre usuário e prestador (KLEINALTENKAMP et al., 2017; PANAGIOTOPOULOS; KLIEVINK; CORDELLA, 2019; SWEENEY; PLEWA; ZURBRUEGG, 2018).

No caso dos serviços digitais do INSS, a construção e desconstrução do valor gerado aos cidadãos aconteceram de forma fragmentada e dinâmica, contribuindo para a literatura de valor em uso pelo fato de existir uma carência de estudos que buscaram compreender a dualidade contida nos atributos positivos e negativos das experiências dos consumidores e a evolução dinâmica do significado de valor durante a sua construção ou desconstrução (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020).

Por fim, em síntese, o valor público gerado por meio da plataforma digital Meu INSS foi principalmente ocasionado pela praticidade e comodidade de consumir os serviços em âmbito digital, o que foi potencializado pelas experiências negativas dos cidadãos durante o consumo do serviço no ambiente físico do INSS. Automações na plataforma e o adequado resultado técnico do serviço digital também foram valorizados. Entretanto, erros técnicos, lentidão na navegação, falhas de comunicação, dificuldade de usar a plataforma, suporte operacional inadequado e morosidade na entrega do serviço digital foram problemas que, em regra, desconstruíram valor para os usuários do serviço.

## Capítulo 6 – Conclusão

O presente estudo teve o objetivo de compreender como os serviços públicos prestados por intermédio da plataforma digital Meu INSS podem construir ou desconstruir valor público aos seus usuários. Para tanto, foram entrevistados 10 cidadãos que consumiram os serviços do INSS no âmbito físico e digital.

Os resultados mostraram que os cidadãos, ao longo do tempo, tiveram diversos encontros de serviço com o INSS, criando-se um dinâmico processo de construção e desconstrução de valor. Esse processo foi influenciado por diferentes atores humanos e não humanos, tais como funcionários públicos, infraestruturas, processos organizacionais e tecnologias.

Em regra, os serviços prestados no ambiente físico desconstruíram valor para os cidadãos, que vivenciaram problemas de morosidade para iniciar o atendimento e nas conclusões dos processos, falhas de comunicação, desorganização interna e instalações físicas inadequadas. Poucos usuários não relataram esses problemas. Entretanto, no geral, o atendimento realizado pelos funcionários do INSS agregou valor aos cidadãos, sendo considerado como cortês, empático, paciente e tecnicamente adequado. Somente alguns segurados mencionaram problemas com os aspectos funcionais e técnicos do atendimento feito pelos funcionários públicos.

Assim, o consumo dos serviços prestados pelo INSS em suas unidades de atendimento físico gerou uma relação entre usuários dos serviços, funcionários públicos, processos organizacionais e infraestrutura física. Essa relação aconteceu de forma dinâmica, sendo que mais desconstruindo do que criando valor para os cidadãos durante o uso do serviço.

Com a transformação digital dos serviços fornecidos pelo INSS, a relação entre os cidadãos e o Instituto passou a contemplar mais um ator, a plataforma digital Meu INSS. Os resultados mostraram que a plataforma foi um importante ator tecnológico na construção de valor aos usuários. Isso ocorreu principalmente pela agilidade, praticidade e comodidade de se consumir os serviços do INSS em âmbito digital. Ademais, as experiências negativas dos usuários com os serviços fornecidos nas agências do INSS ampliaram a importância que os cidadãos atribuíram à plataforma digital.

Todavia, a desconstrução de valor por meio dos serviços digitais do INSS também aconteceu, principalmente por causa de ausência de percepção de facilidade de uso, erros técnicos, lentidão no processamento das ações dos usuários e suporte operacional inadequado. Os usuários também criaram a expectativa de que a plataforma pudesse agilizar a entrega final do serviço, mas a percepção dessa melhoria não foi considerada substancial por eles, sendo inclusive relatado que os problemas de morosidade migraram do ambiente físico para o digital.

Dessa forma, para a maioria dos usuários, a construção de valor por meio da plataforma digital ficou restrita a agilidade, praticidade e comodidade de se consumir os serviços do INSS em âmbito digital, principalmente por causa dos atritos e custos monetários e não monetários que os cidadãos tiveram durante o consumo dos serviços no ambiente físico do INSS. A automação de serviços e processos também foi valorizada por grande parte dos usuários. Eles mencionaram que a automatização contida na plataforma permitiu o fácil acesso a importantes informações, que antes precisavam ser solicitadas e posteriormente concedidas pelos funcionários públicos. Ademais, parte minoritária dos cidadãos entendeu que a plataforma é de fácil utilização, é rápida, não apresenta erros e tem um suporte operacional adequado, o que gerou valor para esses usuários.

O valor público gerado aos cidadãos durante o uso da plataforma digital Meu INSS pode ser ramificado a parte considerável de pessoas que compõe a sociedade. Isso porque os ganhos de agilidade, praticidade e comodidade com o uso da plataforma e os benefícios de redução de atritos e custos com os serviços fornecidos em ambiente físico pode se estender a todos os segurados do INSS. A facilidade e o tempo ganho com a automação de processos, gerando importantes informações aos cidadãos, sem a necessidade de requerimentos e análises humanas, também gera valor público.

Além disso, um dos principais componentes da relação entre os cidadãos e o INSS, a entrega do resultado final do serviço, não foi, de acordo com os entrevistados, consideravelmente agilizada após o desenvolvimento da plataforma Meu INSS. Por essa razão, isso não gerou valor público. No entanto, a plataforma contribuiu para atenuar, mesmo que de forma não substancial, a morosidade na entrega do serviço. Esse problema é mais complexo e sua solução depende de diversos fatores para que o INSS consiga ampliar a sua capacidade de absorver as

demandas dos cidadãos e entregá-las de forma mais ágil, o que geraria valor público.

A principal contribuição teórica do estudo foi entender não somente os componentes que construíram valor aos usuários dos serviços públicos, mas também os atributos que desconstruíram o valor gerado. Isso porque a conceitualização do valor em uso está fortemente direcionada para entender os aspectos positivos das experiências dos usuários, negligenciando os atributos negativos do serviço, os quais resultam na desconstrução de valor. Por isso, há uma carência de estudos empíricos que avaliaram a dualidade contida nos atributos positivos e negativos das experiências dos consumidores e como isso constrói e desconstrói valor durante o uso do serviço (MEDBERG; GRÖNROOS, 2020). Ademais, compreender como os serviços públicos transformados digitalmente podem agregar valor aos cidadãos ainda precisa ser mais bem explorado em países de economia emergente (LOPES; MACADAR; LUCIANO, 2019; KLIEVINK; CORDELLA, 2019; TWIZEYIMANA; ANDERSON, 2019). PANAGIOTOPOULOS).

Além da contribuição teórica, os resultados deste estudo podem ajudar os gestores de organizações públicas a criar valor aos usuários dos serviços públicos digitais. Os gestores devem buscar tornar o serviço mais simples, ágil e cômodo aos cidadãos. É fundamental que a tecnologia digital seja amistosa e de fácil utilização, bem como o suporte operacional aos usuários deve ser adequado, contemplando chatbot, FAQ e funcionários capacitados para prestar suporte por meio do telefone. Ademais, automatizações de processos, que reduzem o esforço dos usuários e agilizam ou tornam a entrega do serviço imediata, são bastante valorizadas pelos cidadãos.

Também é importante informar que o estudo tem algumas limitações. Primeiramente, embora os resultados mostrem detalhes que apresentam um padrão de atributos valorizados pelos cidadãos, isso não pode ser generalizado pelo fato de ser uma pesquisa qualitativa, diferente de um estudo quantitativo, com uma amostra selecionada aleatoriamente. Outra limitação se refere aos relatos de alguns cidadãos sobre o consumo dos serviços em ambiente físico. Isso porque, diferentemente das experiências em âmbito digital, alguns cidadãos consumiram os serviços em âmbito físico há alguns anos atrás, o que pode gerar lapsos memoriais que afetam uma descrição mais precisa dessas experiências.

Ademais, o fato de todos os cidadãos entrevistados terem um nível mais elevado de escolaridade e de inclusão digital é uma limitação da pesquisa. Isso porque cidadãos com maiores índices de escolaridade e de inclusão digital normalmente são mais propensos a usarem os serviços públicos digitais e possuem mais facilidade para fazerem isso. O trabalho também tem a limitação de ter contado com a participação de sete servidores públicos entre os dez cidadãos entrevistados, visto que esses funcionários, mesmo não lotados no INSS, podem ter feitos comentários mais complacentes com o desempenho do serviço prestado pelo órgão público.

Por fim, com o intuito de avaliar o processo de construção de valor dos cidadãos com o serviço público digital, sugere-se pesquisas futuras para entender as dificuldades que os gestores e os funcionários públicos encontram para criar valor aos cidadãos por meio de serviços públicos transformados digitalmente.

## Referências

ALEMÁN, R.; SÁNCHEZ, R. G.; CABANILLAS, F. L. Determinant Factors of Satisfaction with Public Services in Spain. **Australian Journal of Public Administration**, v. 77, n. 1, p. 102-113, 2017.

ALFORD, J.; O'FLYNN, J. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. **International Journal of Public Administration**, v. 32, p. 171-191, 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUM, C. H.; DI MAIO, A. **Gartner's Four Phases of E-Government Model**. Stamford: Gartner Group, 2000. Disponível em: <<https://www.gartner.com/en/documents/317292>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BEAUTY, N. C. Digital Transformation a Panacea to Workforce Low Productivity. **International Journal of Scientific and Research Publications**, v. 9, n. 9, p. 466-472, 2019.

BONINA, C.; EATON, B. Cultivating open government data platform ecosystems through governance: Lessons from Buenos Aires, Mexico City and Montevideo. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 1-15, 2020.

BOSTROM, R. P.; HEINEN, J. S. MIS Problems and Failures: A Socio-Technical Perspective. Part I: The causes. **MIS Quarterly**, v. 1, n. 3, p. 17-32, 1977.

BRASIL, 1966. **Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-72-21-novembro-1966-375919-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL, 1990. **Decreto nº 99.350, de 27 de junho DE 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm)> Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL, 2020a. **Do eletrônico ao digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL, 2020b. **Governo Digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/portal-unico-do-governo-federal-completa-1-ano-simplificando-acesso-a-servicos-publicos>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. 2020c. **Um Governo Integrado**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/integrado>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. 2020d. **Transformação Digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. 2021a. **Painel de Monitoramento de Serviços Federais**. Disponível em: <[http://painelservicos.servicos.gov.br/?\\_ga=2.41166560.39853604.1610049662-1314745975.1609154595](http://painelservicos.servicos.gov.br/?_ga=2.41166560.39853604.1610049662-1314745975.1609154595)>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. 2021b. **Saiba tudo sobre o MeuINSS**. Disponível em: <[https://www.gov.br/inss/pt-br/canais\\_atendimento/saiba-tudo-sobre-o-meu-inss/meu-inss](https://www.gov.br/inss/pt-br/canais_atendimento/saiba-tudo-sobre-o-meu-inss/meu-inss)>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. 2021c. **Instituto Nacional do Seguro Social - Institucional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/institucional>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. 2021d. **Instituto Nacional do Seguro Social – Carta de Serviços do INSS**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/carta-servicos-inss-pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. 2021e. **Transformação Digital: INSS divulga disponibilização de todos seus serviços pela internet**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/transformacao-digital-inss-divulga-disponibilizacao-de-todos-seus-servicos-pela-internet>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. 2021f. **Atendimento: Novo portal reúne principais serviços do INSS**. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/assuntos-previdencia/noticias/previdencia/inss/atendimento-novo-portal-reune-principais-servicos-do-inss>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

BROWN, A.; FISHENDEN, J.; THOMPSON, M.; VENTERS, W. Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF). **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 167-182, 2017.

BURKS, A. W. The invention of the universal electronic computer—how the Electronic Computer Revolution began. **Future Generation Computer Systems**, v. 18, p. 871-892, 2002.

CALLON, M. Some elements of sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen. *In*: LAW, J. (Org.). **Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge**. London: Routledge, 1986. p. 196-233.

CERVANTES, N.; RADGE, Z. Weber's bureaucratic model in Brazil: The corruption of ideas as obstacles to the implementation of public policies. **Geoforum**, v. 95, n. 8, p. 165-168, 2018.

CHATFIELD, A. T.; REDDICK, C. G. Customer agility and responsiveness through big data analytics for public value creation: A case study of Houston 311 on-demand services. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 336-347, 2018.

CHIPETA, J. A Review of E-government Development in Africa: A case of Zambia. **Journal of e-Government Studies and Best Practices**, v. 18, p. 1-13, 2018.

CHOHAN, S. R.; HU, G.; SI, W.; PASHA, A. T. Synthesizing e-government maturity model: a public value paradigm towards digital Pakistan. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 14, p. 1-28, 2020.

CHOI, T.; CHANDLER, S. M. Knowledge vacuum: An organizational learning dynamic of how e-government innovations fail. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 1-11, 2020.

CORDELLA, A.; PALETTI, A. Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 1-15, 2019.

COUTINHO, E. D.; VIEIRA, P. R. C.; MATTOSO, C .L .Q.; TROCCOLI, I. R.; RENNI, M. J. P. Influence of service quality and corporate image on the satisfaction of patients with Brazil's National Cancer Institute, **International Journal of Pharmaceutical and Healthcare Marketing**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2019.

CRESWELL, J. W.; POTH, C. N. **Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches**. 4 ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018.

CRIADO, J. I.; GIL-GARCIA, J. R. Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. **International Journal of Public Sector Management**, v. 32, n. 5, p. 438-450, 2019.

CROITOR, E.; BENLIAN, A. Perceived input control on online platforms from the application developer perspective: conceptualisation and scale development. **Journal of decision systems**, v. 28, n. 1, p. 19-40, 2019.

CRONIN, J. J.; BRADY, M. K.; BRAND, R. R.; HIGHTOWER, R.; SHEMWELL, D. J. A cross-sectional test of the effect and conceptualization of service value. **Journal of Services Marketing**, v. 11, n. 6, p. 375-391, 1997.

CURTIS, S. Digital transformation—the silver bullet to public service improvement? **Public Money & Management**, v. 39, n. 5, p. 322-324, 2019.

DATTA, P.; WALKER, L.; AMARILLI, F. Digital transformation: Learning from Italy's public administration. **Journal of Information Technology Teaching Cases**, v. 10, n. 2, p. 54-71, 2020.

DAVIS, F. D. Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use and User Acceptance of Information Technology. **MIS Quarterly**, v. 13, n. 3, p. 319-340, 1989.

DAVIS, M. C.; CHALLENGER, R.; JAYEWARDENE, D. N. W.; CLEGG, C. W. Advancing socio-technical systems thinking: A call for bravery. **Applied Ergonomics**, v. 45, n. 2, p. 171-180, 2014.

DE REUVER, M.; SØRENSEN, C.; BASOLE, R. C. The digital platform: a research agenda. **Journal of Information Technology**, v. 33, n. 2, p. 124-135, 2018.

DE TUYA, M.; DE TUYA, M. L. Creating Value Through Information and Knowledge Flow: Lessons from the Public Sector Applied to the Private Sector. **Journal of Creating Value**, v. 5, n. 2, p. 210-221, 2019.

DELOITTE & TOUCHE. The citizen as customer. **CMA Management**, v. 74, n. 10, p. 1-58, 2001.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

FILGUEIRAS, F.; CIRENO, F.; PALOTTI, P. Digital Transformation and Public Service Delivery in Brazil. **Latin American Policy**, v. 10, n. 2, p. 195-219, 2019.

GEELS, F. W. From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. **Research policy**, v. 33, n. 6, p. 897-920, 2004.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research**. New Brunswick and London: Aldine Transaction, 1967.

GOEDE, M. E-Estonia: The e-government cases of Estonia, Singapore, and Curaçao. **Archives of Business Research**, v. 7, n. 2, p. 216-227, 2019.

GONG, Y.; YANG, J.; SHI, X. Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 1-13, 2020.

GRÖNROOS, C. **Service management and marketing managing: the service profit logic**. 4. ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2015

GRÖNROOS, C. On Value and Value Creation in Service: A Management Perspective. **Journal of Creating Value**, v. 3, n. 2, p. 125-141, 2017.

GUPTA, P. J.; SURJ, P. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 2, p. 236-261, 2018.

HÄNNINEN, M.; SMEDLUND, A.; MITRONEN, L. Digitalization in retailing: multi-sided platforms as drivers of industry transformation. **Baltic Journal of Management**, v. 13, n. 2, p. 152-168, 2018.

HARTLEY, J.; ALFORD, J.; KNIES, E.; DOUGLAS, S. Towards an empirical research agenda for public value theory. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 670-685, 2017.

- HAUTAMÄKI, A.; OKSANEN, K. Digital Platforms for Restructuring the Public Sector. In: SMEDLUND A.; LINDBLOM A.; MITRONEN L. (Org.). **Collaborative Value Co-creation in the Platform Economy**. Singapura: Springer, 2018. p. 91-108. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-8956-5\\_5](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-8956-5_5). Acesso em: 14 out. 2020.
- HEAVIN, C.; POWER, D. J. Challenges for digital transformation – towards a conceptual decision support guide for managers. **Journal of Decision Systems**, v. 27, n. 1, p. 38-45, 2018.
- HILLER, J. S.; BÉLANGER, F. **Privacy strategies for electronic government**. Arlington: The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, 2001.
- HUKAL, P.; HENFRIDSSON, O.; SHAIKH, M.; PARKER, G. Platform Signaling for Generating Platform Content. **MIS Quarterly**, v. 44, n. 3, p. 1177-1205, 2020.
- IANNACCI, F.; SEEPMA, A. P.; BLOK, C.; RESCA, A. Reappraising maturity models in e-Government research: The trajectory-turning point theory. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 28, n. 3, p.310-329, 2019.
- KASSEN, M. Understanding two decades of evolution in Kazakh e-government project. **Online Information Review**, v. 43, n. 2, p. 301-323, 2019.
- KENNEY, M.; ZYSMAN, J. The Rise of the Platform Economy. **Issues in science and technology**, v. 32, n. 3, p. 61-69, 2016.
- KIM, P. S.; HALLIGAN, J.; CHO, N.; OH, C. H.; EIKENBERRY, A. M. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 646-654, 2005.
- KLABI, H.; MELLOULI, S.; REKIK, M. A reputation based electronic government procurement model. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 43-53, 2018.
- KLEIN, A.; SORENSEN, C.; FREITAS, A. S.; PEDRON, C. D. & ELALUF-CALDERWOOD, S. Understanding controversies in digital platform innovation processes: The Google Glass case. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 152, p. 14, 2020.
- KLEINALTENKAMP, M.; PLEWA, C.; GUDERGAN, S.; KARPEN, I. O.; CHEN, T. Usage center – value cocreation in multi-actor usage processes. **Journal of Service Theory and Practice**, v. 27, n. 4, p. 721-737, 2017.
- KOSKINEN, K.; BONINA, C.; EATON, B. Digital Platforms in the Global South: Foundations and Research Agenda. In: NIELSEN P.; KIMARO H. C. (org.). **Information and Communication Technologies for Development. Strengthening Southern-Driven Cooperation as a Catalyst for ICT4D**. Singapura: Springer, 2019.

p. 319-330. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-18400-1\\_26](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-18400-1_26). Acesso em: 14 out. 2020.

KUMARI, B.; MADHUKAR, A.; CHATTORAJ, I. E-profiling R&D involvement/earnings of researchers: a G2E tool for performance management at CSIR–NML. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. on-line, p. 1-26, 2020.

LALLMAHOMED, M. Z.; LALLMAHOMED, N.; LALLMAHOMED, G. M. Factors influencing the adoption of e-Government services in Mauritius. **Telematics and Informatics**, v. 34, n. 4, p. 57-72, 2017.

LAPPI, T. M.; AALTONEN, K.; KUJALA, J. Project governance and portfolio management in government digitalization. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 13, n. 2, p. 159-196, 2019.

LATOURETTE, B. **Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LAW, J. Notes on the theory of the actor–network: ordering, strategy, and heterogeneity. **Systems practice**, v. 5, n. 4, p. 379-393, 1992.

LAYNE, K.; LEE, J. Developing fully functional E-government: A four stage model. **Government Information Quarterly**, v. 18, n. 2, p. 122-136, 2001.

LEAVY, P. **Research Design: Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches**. New York: The Guilford Press, 2017.

LEE, J. 10 year retrospect on stage models of e-Government: a qualitative meta-synthesis. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 220-230, 2010.

LEE, J.; KIM, B. J.; PARK, S. J.; PARK, S.; OH, K. Proposing a Value-Based Digital Government Model: Toward Broadening Sustainability and Public Participation. **Sustainability**, v. 10, n. 9, p. 1-13, 2018.

LEONI, G.; PARKER, L. D. Governance and control of sharing economy platforms: Hosting on Airbnb. **The British Accounting Review**, v. 51, n. 6, p. 1-22, 2019.

LINDGREN, I.; MADSEN, C. Ø.; HOFMANN, S.; MELIN, U. Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 427-436, 2019.

LOPES, K. M. G.; MACADAR, M. A.; LUCIANO, E. M. Key drivers for public value creation enhancing the adoption of electronic public services by citizens. **International Journal of Public Sector Management**, v. 32, n. 5, p. 546-561, 2019.

MACDONALD, E. K.; WILSON, H. N.; MARTINEZ, V.; TOOSSI, A. Assessing value-in-use: a conceptual framework and exploratory study. **Industrial Marketing Management**, v. 40, n. 5, p. 671-682, 2016.

MCMASTER, T.; VIDGEN, R. T.; WASTELL, D. G. Technology transfer: diffusion or translation? *In*: MCMASTER, T. (Org.). **Facilitating Technology Transfer Through Partnership**. London: Chapman & Hall, 1997.

MEDBERG, G.; GRÖNROOS, C. Value-in-use and service quality: do customers see a difference? **Journal of Service Theory and Practice**, v. 30, n. 4/5, p. 507-529, 2020.

MENDARO, M. L. R. The Uruguayan Digital Data Journey. **Patterns**, v. 1, n. 3, p. 1-4, 2020.

MERGEL, I.; EDELMANN, N.; HAUG, N. Defining digital transformation: Results from expert interviews. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 1-16, 2019.

MOON, M. J. The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality?. **Public Administration Review**, v. 62, n. 4, p. 424-33, 2002.

MOORE, M. H. Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 34, p. 1-22, 2006.

NUNES, V. F. A Previdência Social no Brasil: história, modelo atual, conquistas e implicações sociais em caso de reforma. **Revista Científica do Curso de Direito**, v. 1, n. 2, p. 37-51, 2018.

MOON, M. J.; LEE, J.; ROH, C-Y. The Evolution of Internal IT Applications and e Government Studies in Public Administration: Research Themes and Methods. **Administration & Society**, v. 46, n. 1, p. 3-36, 2014.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296-303, 1994.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

NAÇÕES UNIDAS; SOCIEDADE AMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Global Survey of E-government**. Disponível em: <  
[https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2002%20Benchmarking%20E-government\\_A%20Global%20Perspective%20-%20Assessing%20the%20UN%20Member%20States%20\(2002\).pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2002%20Benchmarking%20E-government_A%20Global%20Perspective%20-%20Assessing%20the%20UN%20Member%20States%20(2002).pdf)> Acesso em: 10 jul. 2020.

NIELSEN, M. M.; JORDANOSKI, Z. Digital transformation, governance and coordination models: A comparative study of Australia, Denmark and the Republic of Korea. *In*: The 21st Annual International Conference on Digital Government Research, 2020, Seoul, Republic of Korea. **Proceedings of the 21st Annual International Conference on Digital Government Research**. New York: Association for Computing Machinery, 2020. p. 285-293.

OLIVEIRA, L. M. **A experiência do periciado no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Faculdade de Medicina, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". São Paulo, p. 77. 2016.

OMAR, A.; WEERAKKODY, V.; SIVARAJAH, U. Digitally enabled service transformation in UK public sector: A case analysis of universal credit. **International Journal of Information Management**, v. 37, n. 4, p. 350-356, 2017.

ONU (Organização das Nações Unidas). **E-government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development**. New York: United Nations, 2020.

OSEI-KOJO, A. E-government and public service quality in Ghana. **Journal of Public Affairs**, v. 17, n. 3, p. 1-8, 2017.

PANAGIOTOPOULOS, P.; KLIEVINK, B.; CORDELLA, A. Public value creation in digital government. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 1-8, 2019.

PANDEY, V.; GUPTA, S. Understanding G2G e-government project impasse: A stakeholder theory perspective. **Information Development**, v. 33, n. 4, p. 361-374, 2018.

PASTORE, R. Uso do aplicativo Whatsapp em entrevistas não presenciais para estudos com consumidores em distanciamento social. In: 13<sup>o</sup> Congresso Latino-Americano de Varejo e Consumo: "After COVID-19: Building Purpose through Stakeholders in Retailing". **Proceedings of the 13<sup>o</sup> Congresso Latino-Americano de Varejo e Consumo**. Fundação Getúlio Vargas, 2020, p. 1-2.

PLEWA, C.; SWEENEY, J. C.; MICHAYLUK, D. Determining value in a complex service setting. **Journal of Service Theory and Practice**, v. 25, n. 5, p.568-591, 2015.

PRAKASH, S.; GUNALAN, I. Accelerating Government Digital Transformation in India: A Case Study. In: The 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV), 2019, Melbourn, Australia. **Proceedings of the 12th ICEGOV**. Melbourn: Association for Computing Machinery, 2019. p. 468-469.

PRICE, D. G.; MULVIHILL, D. E. The Present and Future Use of Computers in State Government. **Public Administration Review**, v. 25, n. 2, p. 142-150, 1965.

RANJAN, K. R.; READ, S. Value Co-creation: concept and measurement. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 44, n. 3, p. 290-315, 2016.

RENINOVA, S.; GALVEZ, D. P. C. E-Government and Government Support for the Digital Economy in Latin America and the Caribbean. **Advances in Economics, Business and Management Research**, v. 138, p. 1003-1011, 2020.

RODRIGUES, A. G. **História comparada dos modelos de previdência social: Brasil e Argentina**. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-

Graduação em Política Social, Universidade Católica de Pelotas. Rio Grande do Sul. p. 100. 2011.

ROSEN, S. Electronic Computers: A Historical Survey. **Computing Surveys**, v. 1, n. 1, p. 7-35, 1969.

SAGARIK, D.; CHANSUKREE, P.; CHO, W.; BERMAN, E. E-government 4.0 in Thailand: The role of central agencies. **Information Polity**, v. 23, n. 3, p. 343-353, 2018.

SANTA, R.; MACDONALD, J. B.; FERRER, M. The role of trust in e-Government effectiveness, operational effectiveness and user satisfaction: Lessons from Saudi Arabia in e-G2B. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 39-50, 2019.

SCHMIDT, B.; PALAZZI, A.; PICCININI, C. A. Entrevistas online: potencialidades e desafios para coleta de dados no contexto da pandemia de COVID-19. **Revista Família, Ciclo de Vida e Saúde no Contexto Social**, v. 8, n. 4, p. 960-966, 2020.

SCOTT, P.; NAKKAS, H.; RODERICK, P. Protocol for a scoping review to understand how interorganisational electronic health records affect hospital physician and pharmacist decisions. **BMJ Open**, v. 9, p. 1-5, 2019.

SCUPOLA, A. Digital Transformation of Public Administration Services in Denmark: A Process Tracing Case Study. **Nordic and Baltic Journal of Information and Communications Technologies**, v. 1, n. 1, p. 261-284, 2018.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case-selection techniques in case study research a menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SENYO, P. K.; EFFAH, J.; OSABUTEY, E. L. C. Digital platformisation as public sector transformation strategy: A case of Ghana's paperless port. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 162, p. 1-13, 2021.

SIAU, K.; LONG, Y. Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on metaethnography approach. **Industrial Management & Data Systems**, v. 105, n. 4, p. 443-458, 2005.

SMITH, T. A.; CHARLES, C. A. D. A decomposed CKM model for better explaining customer satisfaction in the Jamaican public sector. **International Journal of Public Sector Performance Management**, v. 4, n. 4, p. 411-432, 2018.

SOLOMON, E. M.; KYTON, A. V. The impact of digital technology usage on economic growth in Africa. **Utilities Policy**, v. 67, p. 1-12, 2020.

SUCHMAN, L. **Human-machine reconfigurations: plans and situated actions**. 2 ed. New York: Cambridge University, 2007.

SUN, J.; LIN, Q.; ZHAO, P.; ZHANG, Q.; XU, K.; CHEN, H.; HU, C. J.; STUNTZ, M.; LI, H.; LIU, Y. Reducing waiting time and raising outpatient satisfaction in a Chinese

public tertiary general hospital-an interrupted time series study. **BMC Public Health**, v. 17, p. 1-11, 2017.

SVARC, J.; LAZNJAK, J.; DABIC, M. The role of national intellectual capital in the digital transformation of EU countries. Another digital divide? *Journal of Intellectual Capital*, v. on-line, p. 1-24, 2020.

SWEENEY, J. C.; PLEWA, C.; ZURBRUEGG, R. Examining positive and negative value-in-use in a complex service setting. **European Journal of Marketing**, v. 52, n. 5/6, p. 1084-1106, 2018.

SOUZA, N. B. R. **O atendimento programado do INSS: uma inovação em serviços públicos sob a ótica dos cidadãos?** Monografia (Graduação em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Brasília. p. 73. 2013.

TASSABEHJI, R.; HACKNEY, R.; POPOVIC, A. Emergent digital era governance: Enacting the role of the 'institutional entrepreneur' in transformational change. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 223-236, 2016.

TÄUSCHER, K.; LAUDIEN, S. M. Understanding platform business models: A mixed methods study of marketplaces. **European Management Journal**, v. 36, n. 3, p. 319-329, 2018.

TIWANA, A.; KONSZYNSKI, B.; BUSH, A. A. Platform Evolution: Coevolution of Platform Architecture, Governance, and Environmental Dynamics. **Information Systems Research**, v. 21, n. 4, p. 675-687, 2010.

TIWANA, A. **Platform ecosystems: Aligning architecture, governance, and strategy.** Burlington: Morgan Kaufmann, 2014.

TIWANA, A. Evolutionary Competition in Platform Ecosystems. **Information Systems Research**, v. 26, n. 2, p. 266-281, 2015.

TIWANA, A. Platform synergy: Architectural origins and competitive consequences. **Information Systems Research**, v. 29, n. 4, p. 829-848, 2018.

TUAN, L. T.; THAO, V. T. Charismatic leadership and public service recovery performance. **Marketing Intelligence & Planning**, v. 36, n. 1, p. 108-123, 2018.

TWIZEYIMANA, J. D.; ANDERSSON, A. The public value of E-Government – A literature review. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 167-178, 2019.

VENKATESH, V.; THONG, J. Y. L.; XU, X. Consumer acceptance and use of information: extending the unified theory of acceptance and use of technology. **MIS Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 157-178, 2012.

VERHOEF, P. C.; BROEKHUIZEN, T.; BART, Y.; BHATTACHARYA, A.; DONG, J. K.; FABIAN, N.; HAENLEIN, M. Digital transformation: A multidisciplinary reflection and research agenda. **Journal of Business Research**, v. 122, p. 889-901, 2021.

VIEGAS, G. R. B. **O sistema de agendamento eletrônico do INSS e os elementos que o cercam: as mudanças na ótica de servidores e segurados da agência Partenon**. Monografia (Graduação em Administração) – Escola de Administração. Porto Alegre, p. 77. 2009.

VIJAYAN, A. Digital India – A Roadmap to Sustainability. **International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering**, v. 8, n. 5, p. 571-576, 2019.

WEERAKKODY, V.; OMAR, A.; EL-HADDADEH, R.; AL-BUSAIDY, M. Digitally-enabled service transformation in the public sector: The lure of institutional pressure and strategic response towards change. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 658-668, 2016.

WESCOTT, C. G. E-Government in the Asia-Pacific region. **Asian Journal of Political Science**, v. 9, n. 2, p. 1-24, 2001.

WEST, D. M. E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. **Public Administration Review**, v. 64, n. 1, p. 15-27, 2004.

WOODRUFF, R. B. Customer Value: The Next Source for Competitive Advantage. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 25, n. 2, p. 139-153, 1997.

WU, W-N. Does Citizens' 311 System Use Improve Satisfaction with Public Service Encounters?—Lessons for Citizen Relationship Management. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 8, p. 1-20, 2021

YOO, Y.; HENFRIDSSON, O.; LYYTINEN, K. Research Commentary - The New Organizing Logic of Digital Innovation: An Agenda for Information Systems Research. **Information Systems Research**, v. 21, n. 4, p. 724-735, 2010.

ZEITHAML, V. A. Consumer Perceptions of Price, Quality and Value: A Means-End Model and Synthesis of Evidence. **Journal of Marketing**, v. 52, n. 3, p. 2-22, 1988.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I – ROTEIRO DA ENTREVISTA**

### **Primeira parte – Introdução**

- Explicação sintética do propósito do estudo ao participante da pesquisa.
- Orientações acerca da garantia do anonimato do participante.
- Explicação sobre o termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE).
- Coleta da assinatura/autorização para participação na pesquisa e gravação da entrevista.

### **Segunda parte - Coleta de dados demográficos do entrevistado**

- Sexo.
- Idade.
- Escolaridade.
- Formação Acadêmica.
- Ocupação Profissional.
- Cidade em que o INSS prestou o serviço em ambiente físico.

### **Terceira parte - Perguntas sobre a experiência e a habilidade do cidadão com o uso da internet e com o consumo de serviços digitais.**

1. Você acessa a internet? Que tipo de dispositivo você usa? Por que você usa mais esse dispositivo?
2. O que você costuma fazer na internet?
3. O que você acha de consumir serviços pela internet?
4. Você tem o hábito de consumir serviços pela internet? Poderia dar exemplos de alguns serviços que você consome?
5. Você poderia falar das suas experiências com o consumo desses serviços (serviços citados pelo entrevistado) pela internet? Quais foram os benefícios? Quais foram as desvantagens?
6. Você prefere consumir serviços e comprar produtos pela internet ou por meio de outros canais, como lojas físicas e telefone? Por quê?

7. Você acredita que tem facilidade ou dificuldade para consumir ou comprar produtos pela internet? Dê um exemplo de algo que foi complicado? Por que foi complicado?
8. Você acha que é seguro consumir serviços pela internet? Por quê?

**Quarta parte – Perguntas sobre a experiência do cidadão com o consumo de serviços públicos digitais**

1. Além do serviço digital prestado pelo INSS, você já consumiu outros serviços públicos pela internet? Você poderia dar exemplos? Como foram essas experiências (pedir para o entrevistado detalhar de acordo com os casos que ele citar)?
2. Você ficou satisfeito com os serviços públicos digitais (citar o serviço que o entrevistado mencionar) que você consumiu? O que te agradou nesse serviço? O que você não gostou?
3. Você preferiria que esses serviços (citados pelo entrevistado) fossem prestados on-line ou em ambiente físico? Por quê?

**Quinta parte – Perguntas sobre a experiência do cidadão com os serviços prestados pelo INSS em âmbito físico**

1. Qual é a sua opinião sobre o INSS?
2. Pensando somente nos serviços que eram ou ainda são prestados em ambiente físico, nas agências do INSS, quais pontos positivos você consegue enxergar para os cidadãos?
3. Ainda no que tange ao ambiente físico, quais são os pontos negativos da atuação do INSS para a sociedade?
4. Você se lembra das últimas vezes que precisou ir a alguma agência do INSS? O que você foi fazer lá?
5. Você poderia dar detalhes sobre essa experiência, sobre o que aconteceu lá?
6. O que teve de positivo no serviço prestado pelo INSS? O que você mais gostou?
7. Quais foram os pontos negativos? O que mais te desagradou?

8. Você foi atendido no horário agendado? O que você achou disso?
9. Quanto tempo mais ou menos você esperou para ser atendido? O que você achou do tempo que precisou esperar para ser atendido? (Caso o entrevistado responda que não foi atendido no horário agendado).
10. Quando chegou a sua vez, o atendimento foi rápido, demorado ou ocorreu no tempo adequado? O que você achou disso?
11. Conseguiu resolver tudo em único dia ou teve que voltar novamente para conseguir o que você queria? O que você achou disso?
12. Você poderia falar mais ou menos o que o INSS lhe pediu de documentos e informações para atender o seu requerimento? Você acha que foi solicitada muita documentação e informação, pouca coisa ou foi adequado? Que tipo de crítica e/ou elogio você faria sobre isso?
13. Como que era a agência do INSS?
14. Você poderia me falar detalhes das instalações?
15. Havia local para sentar, ar-condicionado e televisão para assistir enquanto esperava o atendimento?
16. As instalações do INSS eram confortáveis? Por quê?
17. O ambiente era agradável? Por quê?
18. O ambiente era limpo?
19. Quais funcionários te atenderam?
20. Você poderia dar o máximo de detalhes sobre o atendimento que eles (mencionar os funcionários citados pelo entrevistado) te deram?
21. O que você gostou no atendimento que eles te deram? Por que gostou disso?
22. O que você não gostou no atendimento que os funcionários te deram? Por que não gostou disso?
23. Eles foram simpáticos? Em que momento, por exemplo?
24. Eles te escutaram com calma? Como que foi isso?
25. Os funcionários sanaram as suas dúvidas com paciência? Você poderia contar como isso aconteceu?
26. Os funcionários demonstraram saber do que estavam falando? Tecnicamente pareciam bons ou mostraram insegurança com as informações prestadas? Por que você achou isso?

27. De uma forma geral, os funcionários te atenderam bem? Por quê?
28. Como que foi o resultado do serviço? O que você solicitou foi atendido? Você ficou satisfeito com o resultado do serviço? Por quê?
29. Você acha que o INSS foi rápido em entregar o que você pediu, demorou ou o resultado foi entregue no tempo adequado? Por quê?
30. De uma forma geral, que nota você daria ao atendimento prestado pelo INSS?

**Sexta parte – Perguntas sobre a experiência do cidadão com o uso da plataforma digital Meu INSS**

1. O que você achou do fato de o INSS ter criado a plataforma Meu INSS? Você acredita que isso foi uma coisa positiva ou negativa para a sociedade? Por quê?
2. Você acessou a plataforma por meio de qual dispositivo? Por quê escolheu esse dispositivo?
3. Por que você precisou acessar a plataforma? Quais eram as suas expectativas sobre o serviço?
4. Como foi sua interação com a plataforma? Poderia dar detalhes de como foi essa interação?
5. O que você achou da plataforma Meu INSS?
6. Quais foram os pontos positivos da plataforma? O que você mais gostou nela?
7. Quais foram os pontos negativos da plataforma? O que você menos gostou nela?
8. Você poderia falar como que foi para encontrar o que você precisava dentro da plataforma?
9. Perdeu muito tempo procurando entender o que precisava ser feito dentro da plataforma ou foi bem tranquilo de utilizar a plataforma? Você poderia me falar como isso aconteceu?
10. Como que foi todo o processo até você conseguir concluir o seu requerimento dentro da plataforma? Você poderia dar detalhes sobre isso?

11. Você acha que para conseguir o que precisava foi trabalhoso ou fácil? Por que você acha isso?
12. Que tipo de esforço você precisou fazer para conseguir o que queria na plataforma? Perdeu muito tempo ou foi bem rápido? Como isso te ajudou ou te atrapalhou?
13. O INSS te pediu muita informação e documentos, pediu pouca coisa ou foi adequado? O que você achou disso?
14. O processamento das ações que você realizou na plataforma foi rápido, adequado ou demorado? Por quê?
15. De uma forma geral, você achou que foi fácil ou difícil de navegar na plataforma? Por quê?
16. Precisou de ajuda para navegar na plataforma ou fez tudo sozinho? Em caso de ajuda, como que foi isso?
17. Em algum momento você precisou sanar dúvidas com o INSS? Como que você conseguiu fazer isso?
18. O que você achou do design da plataforma? Ela era agradável? Por quê?
19. A plataforma apresentou erros? Deu defeito em algum momento? Caso sim, como foi isso? Como isso te atrapalhou?
20. Poderia falar o que você achou do resultado final do serviço prestado pelo INSS?
21. Você conseguiu o que queria rapidamente, demorou ou aconteceu dentro de um prazo adequado?
22. Você ficou satisfeito com o serviço prestado por meio da plataforma MeuINSS? Por quê?
23. Durante todo o serviço que foi prestado por meio da plataforma Meu INSS, o que você sentiu falta? Você gostaria que algo na plataforma ou no serviço prestado pelo INSS fosse diferente?
24. O que mais você gostaria de sugerir para melhorar o serviço e o desempenho da plataforma?
25. Caso você precise de outro serviço do INSS, acredita que seria melhor utilizar a plataforma ou ir até alguma agência física do INSS? Por quê?
26. De uma forma geral, que nota você daria ao atendimento prestado por meio da plataforma Meu INSS?

**Sétima parte – Considerações finais**

1. Há alguma informação adicional que você gostaria de acrescentar em relação ao que foi abordado durante a entrevista?
2. Você tem alguma dúvida?
3. Agradecer a disponibilidade do entrevistado para fornecer as informações.

**ANEXO II - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Eu, \_\_\_\_\_,  
RG nº \_\_\_\_\_, autorizo, de forma voluntária, a  
minha participação em uma pesquisa acadêmica sobre: “O VALOR PERCEBIDO  
PELOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS POR MEIO DA  
PLATAFORMA DIGITAL MEU INSS”.

Estou ciente que o estudo é inerente ao projeto de tese de Eduardo Dias Coutinho, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO). O objetivo do estudo é compreender como os serviços públicos prestados por meio da plataforma Meu INSS podem gerar valor aos seus usuários.

Também estou ciente que a minha participação consiste em conceder uma entrevista, na qual responderei algumas perguntas a respeito do serviço prestado pelo INSS, bem como responderei outras perguntas inerentes à pesquisa.

Ademais, confirmo que me informaram que os dados obtidos por intermédio da entrevista serão analisados em caráter estritamente científico. Também estou ciente que as informações coletadas por meio da entrevista gerarão uma tese de doutorado e poderão ser apresentadas em eventos ou revistas científicas, mas mostrarão apenas os resultados obtidos como um todo, sem revelar meu nome, instituição ou qualquer informação relacionada à minha privacidade, garantindo, dessa forma, o meu anonimato.

Assim, autorizo a minha participação na pesquisa e o uso científico dos dados coletados por meio da entrevista que concederei. Por fim, afirmo que obtive todas as informações que julguei necessárias para me sentir esclarecido e optar participar da pesquisa por livre e espontânea vontade.

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_.

---

Assinatura do Participante

Afirmo que o presente protocolo de pesquisa foi explicado para o indivíduo acima. Houve tempo suficiente para sanar dúvidas e todas as questões levantadas foram prontamente respondidas, sem exceções.

---

Eduardo Dias Coutinho

Doutorando em Administração pela Universidade do Grande Rio

Telefone:

E-mail: