

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUCRS)
MPA em Inovação e o Novo Setor Público

OS IMPACTOS DA PANDEMIA DO COVID-19 EM UMA INOVAÇÃO DE PROCESSO:
UMA ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PROTOCOLO ELETRÔNICO
NA RECEITA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

Marco Cezar Karasek Postal

Professora Orientadora:
Profa Dra. Janaina Ruffoni (PPGE e PPGA – UNISINOS)

Porto Alegre, novembro de 2023

RESUMO

A pandemia da Covid-19 trouxe consigo inúmeras alterações na forma de interação dos indivíduos, seja em suas relações pessoais, como de trabalho, bem como na busca e aquisição de produtos e serviços. Neste contexto de mudança ocorreu a migração de boa parte dos serviços para o mundo digital, obrigando também o Serviço Público a implantar melhorias no atendimento das demandas da população. Neste estudo, buscou-se analisar a evolução da abertura de processos eletrônicos para os serviços prestados pela Receita Estadual do Rio Grande do Sul através do Protocolo Eletrônico, implantado a partir da Pandemia de COVID-19, através de uma análise da forma de abertura e do conteúdo dos processos abertos nos períodos anterior e posterior à pandemia. Verificou-se que ocorreu um aprendizado e uma adaptação dos Sistemas do Ente Público, que possibilitou uma estruturação e implantação do sistema de Protocolo Eletrônico em poucos meses, sem a necessidade de alterações significativas em sua estrutura ou necessidade de grandes investimentos financeiros, o que demonstra que, mesmo que o Órgão já possuísse a capacidade para implantar as melhorias e inovações, o evento da Pandemia do COVID-19 serviu como impulso determinante para a efetiva implantação das melhorias o sistema de abertura dos processos eletrônicos.

Palavras-Chave: Administração Pública. Protocolo eletrônico. Digitalização. Inovação de Processo. Pandemia da COVID-19.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has brought with it numerous changes in the way individuals interact, whether in their personal relationships or at work, as well as in the search and acquisition of products and services. In this context of change, a large part of services migrated to the digital world, also forcing the Public Service to improve the customer services. In this study, we sought to analyze the evolution of electronic processes starts routines for services provided by the Receita Estadual do Rio Grande do Sul through the Electronic Protocol, implemented following the COVID-19 Pandemic, through an analysis of the way of start and the content of the processes opened in the periods before and after the pandemic. It was found that learning and adaptation of the Public Entity Systems, which enabled the structuring and implementation of the Electronic Protocol system in a few months, without significant changes in the structure or the need for large financial investments, which demonstrates that, even though the Authority already had the capacity to implement improvements and innovations, the COVID-19 Pandemic event was a decisive impetus for the effective implementation of improvements to the electronic processes system.

Keywords: Public administration. Electronic protocol. Digitization. COVID-19 pandemic.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Traços Indesejáveis do Administrador Público Brasileiro - Fonte: Carbone (2000).....	9
Figura 2: Das Diversas Definições de Inovação, conforme SANO, H. (2020).....	11
Figura 3: Origem da Abertura de Processos Diretamente pelo Contribuinte no Sistema GPRE.....	29
Figura 4: Origem da Abertura de Processos Diretamente pelo Contribuinte no Sistema GPRE.....	30
Figura 5: Quantidade de Processos Abertos - Análise Mensal - 2019 a 2021	34

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Origem da Abertura de Processos no Sistema GPRE	28
Tabela 2: Origem da Abertura de Processos Diretamente pelo Contribuinte no Sistema GPRE.....	29
Tabela 3: Origem da Abertura de Processos Diretamente pelo Contribuinte no Sistema GPRE.....	30

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	11
2.1. Da Inovação no Setor Público.....	11
2.2. Inovação em Serviços.....	13
2.3. Da Inovação em Processos no Setor Público	14
2.4. Da Capacidade e dos Fatores que Influenciam a Inovação	16
3. CARACTERÍSTICAS DE PROCESSOS NA RECEITA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL.....	19
3.1. O Sistema de Gerenciamento de Processos da Receita Estadual	19
3.2. Do Atendimento na Pandemia: “Emails de Contingência”	20
3.3. Do “Protocolo Eletrônico”	21
4. MÉTODO DE PESQUISA	22
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	24
5.1. Da Estrutura de TI Existente na Receita Estadual	24
5.2. Dos Procedimentos Anteriores ao Protocolo Eletrônico.....	25
5.3. Da Implantação do Atendimento em Contingência	26
5.4. Da Forma Atual de Utilização do Protocolo Eletrônico.....	27
5.5. Análise Quantitativa da Abertura de Processos no Sistema GPRE	28
5.6. O Impulso da Pandemia na Implantação do Protocolo Eletrônico ..	32
6. DISCUSSÃO	34
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS.....	39

1. INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios da Administração Pública é a constante necessidade de otimização das suas atividades, buscando sempre o atingimento dos objetivos da administração no menor tempo e com a maior eficácia possíveis. Neste contexto, se tornou imprescindível a implantação dos chamados “processos eletrônicos”, que vieram a trazer diversos ganhos, seja pela facilidade de tramitação de forma quase imediata entre setores envolvidos, visualização simultânea e elaboração e inclusão de documentos por servidores lotados em diversas unidades.

Apesar dos grandes benefícios já alcançados quando de sua implantação, é necessário que estes processos passem por uma constante revisão de seus fluxos, de forma a permitir a adoção de novas soluções que permitam aumentar sua eficácia, contribuindo para adicionar valor público aos serviços prestados pelo Ente.

Assim, é necessária a evolução dos “Processos Eletrônicos” para os chamados “Processos Digitais”, que não se limitam a uma simples cópia digital de documentos físicos, mas são pensados e estruturados de forma a facilitar o acesso do cidadão aos serviços e proporcionar uma resposta do Ente Público as demandas, de forma mais ágil, rápida e eficaz.

Alvarenga Netto (2006) identificou a necessidade de agilidade na implementação das mudanças, o que pode ser verificado através dos novos conceitos e práticas de gestão, tais como o Business Process Management (BPM), que tem como base a melhoria contínua dos processos da organização, de forma sistematizada, através de uma equipe multidisciplinar integrada e que possibilite a utilização de novas tecnologias com o objetivo de entregar valor, com qualidade.

Desta forma, se impõe aos Gestores Públicos que sejam adotados princípios de BPM para obter uma constante evolução dos processos empregados pela Organização, buscando a disponibilização de serviços a partir de “processos digitais”, a fim de atingir a máxima eficácia nas atividades prestadas.

De Sordi (2017) defende que a Gestão da Organização deve entender que o Processo é o meio de obter a entrega de soluções de qualidade aos clientes, o que é

obtido através da promoção da revisão das estruturas organizacionais e da forma como os fluxos de trabalho são definidos e coordenados entre si.

Ainda conforme De Sordi, a Gestão por Processos deve ser a base de uma Organização que visa agregar constantemente valor aos seus serviços e/ou produtos, sendo que para que o modelo de Gestão por Processos tenha sucesso, é necessária a utilização de “redes colaborativas” para a execução das atividades, o que implica em uma integração de esforços de todos os setores envolvidos, a fim permitir, através de uma visão integrada do processo, que os objetivos desejados sejam atingidos.

Nesta mesma linha de pensamento, Laurindo e Rotondaro (2006) destacam a necessidade de revisão dos “processo-chave” da organização para o atingimento de objetivos com a implantação das TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), não se limitando apenas a readequação de funções, departamentos ou produtos envolvidos.

Quando tratamos de Instituições Públicas, devemos considerar que, apesar de existirem características semelhantes as demais organizações, elas diferem das demais quanto a algumas particularidades, dentre elas: o forte apego às regras, as rotinas e ao poder; o paternalismo nas relações pessoais, e a supervalorização da hierarquia (Pires e Macedo, 2006).

Carbone (2000) elenca diversos “traços culturalmente indesejáveis” presentes no Serviço Público, além de destacar que as características destacadas neste setor (capacidade de conciliação de interesses, gerenciamento de conflitos e manutenção de aparências) não estão relacionadas àquelas destacadas na iniciativa privada (empreendedorismo, inovação, ousadia e competência técnica).

Assim, raramente as mudanças são possíveis de serem implantadas em um curto espaço de tempo quando tratamos de Entes Públicos, em função dos diversos limitadores existentes, que vão além das questões legais e regulamentações dos órgãos, passando pela própria cultura organizacional, que tende a ser e avessa à inovação em suas rotinas de trabalho.

Traços indesejáveis do administrador público brasileiro

Aspecto	Comportamento
Ambiente externo	▼ Desconhecimento
	▼ Desinteresse
	▼ Permeabilidade excessiva a pressões externas
Ambiente negocial	▼ Ausência de competitividade e de visão de mercado
	▼ Paternalismo nas relações
	▼ Não-aproveitamento de oportunidades
Ambiente interno	▼ Visão sectária
	▼ Ausência de articulações produtivas
	▼ Não aproveitamento de oportunidades
Decisões	▼ Medo
	▼ Falta de ousadia
	▼ Falta de comprometimento
Burocracia	▼ Apego às regras e rotinas
Hierarquia	▼ Supervalorização da hierarquia
Poder	▼ Apego ao poder
	▼ Luta autofágica por espaços
Gerência de RH	▼ Despreparo
	▼ Autoritarismo
	▼ Paternalismo
	▼ Descompromisso com a formação profissional
Cultura	▼ Apego ao passado, tradicionalismo como defesa frente a mudanças

Figura 1: Traços Indesejáveis do Administrador Público Brasileiro - Fonte: Carbone (2000)

Observamos que o advento da Pandemia de COVID-19 alterou significativamente o contexto da prestação de serviços públicos, uma vez que as medidas tomadas para restringir os seus efeitos afetou de forma profunda a rotina de trabalho de toda a população, destacadamente em função do “afastamento social”, que obrigou as organizações a se adequarem ao trabalho remoto e/ou ao atendimento “on-line” de seus clientes, o que levou a um maior volume de interações realizadas exclusivamente por meios digitais (Kotler, Kartajaya e Setiawan, 2021).

Neste contexto, foi necessário acelerar os processos de migração dos processos utilizados no Setor Público, solicitados em grande parte ainda presencialmente, para meios digitais, acarretando uma rápida reformatação dos meios de atendimento para que não houvesse solução de continuidade nos serviços prestados à população.

Passado o período de crise e com a sedimentação das medidas emergenciais tomadas no momento de Pandemia, se tornaram ainda mais evidentes os benefícios decorrentes da universalização de acesso e digitalização dos processos

administrativos, resultando em um forte impulso na implantação de melhorias de forma efetiva nos processos eletrônicos da Receita Estadual.

Em resumo, podemos afirmar que a bem-sucedida implantação da solicitação de diversos serviços da Receita Estadual através do “Protocolo Eletrônico” foi fortemente impulsionada pelas restrições impostas pela epidemia do COVID-19, quando o órgão público foi forçado a revisar seus procedimentos de forma excepcionalmente rápida e rompendo diversos paradigmas a fim de evitar a paralização dos serviços prestados, demonstrando claramente que é viável a implementação de práticas de inovação sem a necessidade de grandes investimentos em pessoal, processos ou tecnologias, bastando que ocorram os impulsos necessários para a inovação.

Diante do exposto, este trabalho objetiva analisar a implantação do “Protocolo Eletrônico” para abertura de processos no âmbito da Receita Estadual do Rio Grande do Sul, listar os principais benefícios gerados por esta inovação de processo, bem analisar a forma como ocorreram tais mudanças, impulsionadas pelo evento da pandemia do COVID-19.

Para atingir este objetivo, apresentamos a fundamentação teórica, trazendo informações acerca das alterações do fluxo de trabalho, a análise do contexto em que ocorreram as alterações de processo, além de breves explicações sobre as melhorias implantadas a partir da utilização do sistema de Protocolo Eletrônico. Após, apresenta a metodologia de análise aplicada e uma exposição das análises realizadas sobre os resultados alcançados. Ao final, são apresentadas as considerações finais acerca da implantação do Protocolo Eletrônico e o aprendizado obtido a partir desta mudança de processo.

2. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

2.1. DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Quando estudamos sobre a inovação chegamos a diversos conceitos e definições, que, conforme destaca SANO (2020), têm em comum dois pilares: (1) ser uma novidade para a Instituição que a adota e (2) deve ser uma ideia “posta em ação”, com resultados para a organização. Este autor resume o conceito da inovação às definições de Mulgan e Albury (2003), quando descrevem que “as inovações seriam novas ideias que funcionam”.

Autores	Definição
Rogers (2003, p. 12)	“uma ideia, prática ou objeto percebido como novo por um indivíduo ou unidade de adoção.” ²
Mulgan e Albury (2003, p. 3)	“Inovação bem-sucedida é a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega que resultam em melhorias significativas na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados.” ³
Osborne e Brown (2005, p. 6)	“ <i>Inovação</i> é a introdução de <i>novos elementos</i> em um serviço público - na forma de novos conhecimentos, uma nova organização e / ou novas habilidades gerenciais ou processuais. Representa descontinuidade com o passado.” ⁴ (itálicos no original)
Farah (2008, p. 113)	“resposta a um desafio ou problema, que pode ser útil a outros, como parte de um repertório de alternativas a serem consideradas por aqueles que enfrentam problemas similares”.
Walker (2006, p. 313)	“um processo por meio do qual novas ideias, objetos e práticas são criados, desenvolvidos ou reinventados e que são novos e inéditos para a unidade de adoção.” ⁵
De Vries, Bekkers e Tummers (2014, p. 5)	“a introdução de novos elementos em um serviço público - na forma de novos conhecimentos, uma nova organização e / ou novas habilidades gerenciais ou processuais, o que representa a descontinuidade com o passado”. ⁶
OECD (2018, p. 20)	“Uma inovação é um produto ou processo (ou sua combinação) novo ou melhorado que se difere significativamente dos produtos ou processos prévios da unidade e que foi disponibilizado para usuários em potencial (produto) ou usado pela unidade (processo).” ⁷ (itálicos no original)

Figura 2: Das Diversas Definições de Inovação, conforme SANO, H. (2020)

Entendemos que uma das definições mais adequadas à inovação é aquela apresentada por Koch e Hauknes (2005), que abrange análise contextual da natureza de seu resultado: "Inovação é a implementação ou desempenho de uma nova forma específica ou repertório de ação social, implementada deliberadamente por uma entidade no contexto dos objetivos e funcionalidades de suas atividades".

Quanto à inovação no Setor Público, podemos observar que existem diversos enfoques para poder justificar este fenômeno, sendo que houveram diversos estudos comparativos quanto à inovação nos setores públicos e privados, porém sendo entendimento comum que não existe como adotar como válidos os conceitos utilizados no setor privados para conceituar a inovação no setor público.

Podemos constatar que o setor privado valoriza a inovação com características de ineditismo, enquanto no setor público são normalmente adotadas inovações já implantadas em outras organizações, porém somente o critério do ineditismo não pode ser usado como fator para classificar um dos setores como mais ou menos inovador.

Apesar de anto no setor privado quanto no público, o primeiro tende a valorizar mais inovações que se caracterizam pelo ineditismo, enquanto o segundo mais frequentemente adota inovações geradas originalmente em outras organizações. É importante frisar, porém, que isso não implica necessariamente classificar um setor como mais ou menos inovador do que o outro (Brandão e Bruno-Faria, 2013).

Para Klering e Andrade (2006), em razão da complexidade de suas políticas e ações, o Setor Público necessita promover inovações concretas, que conduzam a transformações efetivas. Assim, entendem necessário que se associasse o conceito de inovação no setor público à perspectiva de transformação radical, o que os levou a definirem a inovação no setor público como: "uma mudança de cunho radical que se justifica por fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle (foco em transparência e accountability)".

Por sua vez, Queiroz e Ckagnazaroff (2010) definem a inovação no setor público como aquela "compreendida como uma mudança de caráter radical que se justifica por seus fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle (de acordo com o conceito trazido por Klering e Andrade, 2006) e que se

direciona tanto para a eficiência quanto para as dimensões mais democráticas da mudança (conforme abordado por Farah, 2006)”.

Apesar de não haver uma definição conclusiva acerca do conceito de inovação no setor público, necessitamos entender que existem especificidades deste setor em relação ao setor privado, não permitindo que sejam usados os mesmos conceitos em ambos.

Entretanto, podemos verificar que a definição de inovação, tanto no setor público quanto no privado, é definida em relação a seu ineditismo ou pela melhoria significativa obtida pela organização.

2.2. INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

O setor de Serviços se caracteriza por ser bastante heterogêneo, sendo composto por empresas de todos os portes e com as mais variadas configurações. Em função das dificuldades de gerenciamento quanto aos resultados alcançados e seu impacto no desempenho das organizações, existe uma grande dificuldade em implantar estratégias de inovação (BITNER; BROWN, 2008).

KON (2004) destaca as características que destacam o setor de serviços, nos seguintes tópicos:

- Materialidade: os serviços geram produtos intangíveis e perecíveis, pois são consumidos no instante da produção e não podem ser estocados;
- Efemeridade: existência momentânea, dado que seu consumo é imediato;
- Relação consumidor-produto: Grande parte das vezes, o consumidor tem participação, em algum grau, na produção do serviço, como em aulas, consultas médicas, consultorias e restaurantes. Essa interação

cria de forma personalizada, ou seja, a partir da interação ocorrida no momento da produção do serviço;

- Intensidade de trabalho: a qualificação ou habilidade do fornecedor do serviço é vendida diretamente ao consumidor e, de forma geral, não pode ser replicada;
- Localização: a operação dessa atividade é localizada mais próxima ao consumidor;
- Eficiência: é subjetiva;
- Estocagem: incapacidade de serem estocados.

Tais caracteres, além de demonstrar claramente os diferenciais do setor de serviços em relação aos demais setores econômicos, nos dá uma clara indicação do grau de especialidade deste setor, o que acaba por exigir que a inovação ocorra de forma bastante diversa dos setores industriais e comerciais.

Estas características são comuns aos serviços prestados pelo setor público, permitindo entendermos este como um setor de serviços, onde a maximização de lucros e ganho de vantagem competitiva da esfera privada é substituída pelo foco na melhoria dos serviços prestados e nas necessidades da sociedade como um todo (POTTS e KASTELLE, 2010).

2.3. DA INOVAÇÃO EM PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO

Segundo Mulgan e Albury (2003), inovação no setor público é a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega de serviços que resultam em uma melhora significativa na eficiência e eficácia dos resultados.

De acordo com a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) (2005), "inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios,

na organização do local de trabalho ou nas relações externas". A partir deste conceito, podemos identificar quatro tipos de inovação:

- Inovação de produto: é a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos.
- Inovação de processo: é a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou softwares.
- Inovação de marketing: é a implementação de um novo método de marketing com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no seu posicionamento, em sua promoção ou na fixação de preços.
- Inovação organizacional: é a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas.

No presente estudo, nos deteremos na INOVAÇÃO DE PROCESSO, sendo aquela que tem foco interno e busca aumentar a eficiência e a efetividade de processos organizacionais para facilitar a produção e a entrega de produtos ou serviços para os consumidores, ou seja, não geram novos produtos ou serviços para usuários, mas podem influenciar indiretamente na sua introdução e usabilidade (Walker, 2007).

Ainda segundo Walker (2007), podemos identificar três tipos de inovação de processo no setor público:

- Inovações tecnológicas: Aquelas que trazem novos elementos no sistema de produção de uma organização, incluindo novas tecnologias ou novos sistemas de gestão da informação.
- Inovações organizacionais ou administrativas: quando novas abordagens e práticas modificam relações dentro da organização e afetam regras, papéis, procedimentos, estruturas, comunicações e relações de troca com o ambiente externo.

- Inovação orientada ao mercado: quando estão envolvidas a modificação de procedimentos e sistemas operacionais da organização para aumentar a eficiência ou a efetividade da produção e a oferta de serviços aos usuários.

2.4. DA CAPACIDADE E DOS FATORES QUE INFLUENCIAM A INOVAÇÃO

Segundo Marques (2011), a capacidade para uma organização inovar em suas atividades somente ocorre quando é incentivada a aprendizagem, tanto tecnológica quanto organizacional, sendo que este processo está relacionado à inúmeros mecanismos e diferentes motivações, sempre dependendo do conhecimento adquirido previamente e articuladas por oportunidades produzidas por eventos externos.

No mesmo sentido, Turner et al. (2017) entendem que uma organização somente possui capacidade para inovação quando os diversos atores interagem entre si, agregando capacidades e recursos em diferentes níveis, o que possibilita além da exploração das capacidades existentes, a criação de novas habilidades, sempre respondendo às circunstâncias emergentes.

De acordo com Papaconstantinou (1997), além da criação de novos produtos e serviços, a capacidade de inovação está ligada à habilidade com que são tratadas as questões entre as pessoas, o grau de aprendizagem e o ambiente no qual a organização se encontra. No mesmo sentido, Degato e Carlos (2017) ensinam que a capacidade de inovação está relacionada a fatores ligados à aprendizagem, reestruturação da cadeia de valor, habilidades das pessoas envolvidas, construção de competências, constante atualização tecnológica, realização de arranjos institucionais e governança.

Além da capacidade da organização em inovar, deve ser levado em consideração que diversos fatores influenciam, em maior ou menor grau, o processo de inovação. O impacto destes fatores nos resultados da inovação pode se dar tanto de forma positiva, facilitando os processos, quanto de forma contrária, dificultando ou até impedindo estas iniciativas (Scherer e Carlomagno, 2009). Segundo estes autores, estes fatores podem ter origem interna, dentro da própria organização, quanto

externos. Notadamente, os fatores externos são os que acabam por trazer maiores dificuldades, uma vez que não são gerenciáveis pela organização.

Importante destacar que o “grau de maturidade” da organização é um fator importantíssimo para o estabelecimento de uma cultura de inovação, porém não é determinante, uma vez que, ausentes outros fatores, não existem razões para a implantação de mudanças.

Scherer e Carlomagno (2009) nos ensinam que os fatores que influenciam a inovação podem ter origem interna (na própria organização) ou externa (aspectos de mercado e do ambiente onde está inserida a organização).

Eles citam como fatores internos a cooperação entre áreas funcionais, disponibilidade de fontes e informações internas, a disponibilidade de recursos financeiros, tecnologia e máquinas/equipamentos. Neste contexto, é destacada ainda a disponibilidade de pessoal qualificado, existência de processo estruturado e o modelo de avaliação do desempenho, além da utilização de métodos e metodologias apropriadas.

Tais fatores são “gerenciáveis” pelas organizações, que podem incluir os mesmos em suas políticas e controlar seu acesso, visando o atingimento de seus objetivos.

Por sua vez, os fatores externos são impossíveis de serem controlados pela organização, portanto, apresentam dificuldades quanto a seu gerenciamento, estando ligados a disponibilidade de apoio governamental e/ou de incentivos fiscais, possibilidade de cooperação com entidades/instituições do mercado, disponibilidade de agências de fomento ou financiamento, a possibilidade (ou interesse) de participação de clientes no processo de inovação. Nesta mesma classificação podemos incluir as alterações de comportamento (ou de regulamentações) originadas por eventos externos adversos, tais como a Pandemia de COVID-19.

Souza e Bruno-Faria (2013) identificaram dez categorias de “fatores facilitadores” e doze categorias de “fatores dificultadores” da Inovação.

Como “facilitadores” foram listados: apoio da alta administração, apoio da gerência/nível médio, apoio de colaboradores, competências do pessoal, divulgação de informações, incorporação da inovação às rotinas organizacionais, participação de pessoas do ambiente externo, planejamento da implementação, reconhecimento da

necessidade da inovação, visão sistêmica da inovação e interações entre unidades funcionais.

Por sua vez, os seguintes fatores foram identificados como "dificultadores" da inovação: descrença na inovação, dificuldade de integração funcional, excesso de atividades, escassez de tempo, falta de apoio da alta administração, falta de pessoal, falta de recursos financeiros, falta de recurso tecnológico, obstáculos do ambiente externo, priorização de atividades-fim, medo da inovação, medo da perda de poder e senso de acomodação.

Apesar de ser listado como "fator dificultador", os "obstáculos do ambiente externo" podem operar como facilitadores, uma vez que, em certas situações, a superação de tais obstáculos serve como incentivo a implementação de soluções inovadoras, a fim de manter a organização em operação.

3. CARACTERÍSTICAS DE PROCESSOS NA RECEITA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

3.1. O SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DA RECEITA ESTADUAL

A Receita Estadual, assim como diversos outros órgãos públicos da Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul utilizava desde 1985 o controle dos Processos Físicos através do SPI – Sistema de Protocolos Integrado, que possibilitava identificar informações básicas de um processo, tais como os interessados, e suas principais movimentações.

A partir de 2010, foi iniciado o desenvolvimento do sistema “PROA”¹, sendo inicialmente implantado em poucos órgãos. Após uma mudança na estratégia de implantação, a abertura de processos em todos os órgãos da Administração Direta do Estado do RS, a partir do dia 04/01/2016, passaram a ser realizadas pelo sistema PROA, sendo que o sistema SPI permaneceu em uso apenas para processos físicos que já estavam em andamento.

A adoção do PROA representou uma grande alteração nos fluxos de processos dentro da administração pública estadual, pois oportunizou a substituição do Processo Administrativo “baseado em papel” por documentos 100% digitais e a utilização de conceitos de workflow.

Após a adoção do PROA, a Receita Estadual do RS identificou a necessidade de adotar a utilização de um sistema de processos de uso exclusivo, que operasse de forma independente do sistema PROA, justificando tal prática em função da especialização de suas atividades e por questões impostas pelo sigilo fiscal, sendo desenvolvido e implementado a partir de 2016 o “Sistema GPRE” (Gerenciamento de Processos da Receita Estadual).

No início das operações, o “GPRE” foi concebido para ser utilizado apenas através da rede interna à Receita Estadual, sendo abastecido de informações e documentos apenas pelos servidores do órgão, possuindo apenas funcionalidades

¹Disponível em <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.proa.rs.gov.br%2Fupload%2Farquivos%2F201512%2F11162816-apresentacao-proa-padrao.ppt&wdOrigin=BROWSELINK>

básicas necessárias, onde eram incluídos os documentos de forma digitalizada, que podiam ser circular imediatamente entre os diversos usuários da organização.

Como somente os usuários internos tinham acesso ao sistema, permanecia sendo necessário o comparecimento presencial do público externo nas unidades da Receita Estadual, onde os documentos dos contribuintes eram recebidos, verificados, digitalizados e inseridos no sistema, de forma manual pelos operadores internos, sem nenhuma interferência dos contribuintes.

Após a consolidação da utilização do sistema, teve início a fase de melhorias, focando na definição dos fluxos de trabalho de cada tipo de processo e em melhorias operacionais, sendo mantido, a princípio, o padrão do “atendimento presencial” e a permissão de inclusão de documentos no sistema apenas pelos servidores da Receita Estadual, apesar de já existirem estudos para permitir a abertura de processos e inclusão de documentos por usuários externos.

3.2. DO ATENDIMENTO NA PANDEMIA: “EMAILS DE CONTINGÊNCIA”

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou como pandemia o surto de COVID-19, desencadeando uma série de medidas sanitárias, dentre elas o “distanciamento social”, impondo restrições de circulação e de aglomeração de pessoas, o que impediu o atendimento presencial do público pelo órgão público.

Dentre as medidas tomadas a fim de contornar esta situação e permitir a continuidade dos serviços prestados, foram tomadas diversas medidas para garantir o funcionamento da instituição no regime de teletrabalho além de ser implantado, em caráter emergencial, o atendimento ao público através de “emails de contingência”, substituindo o atendimento presencial.

Através destes emails foi possível manter a um canal de comunicação com a Receita Estadual, solicitar os serviços e realizar o envio da documentos, quando necessário.

Recebido o email e verificada a documentação, o Servidor da receita Estadual realizava a abertura do Processo Eletrônico no sistema GPRE e o upload dos documentos enviados pelo usuário externo.

A adoção deste modelo, além de dispensar o comparecimento do usuário externo na repartição, reduziu significativamente o tempo para digitalização dos documentos pelos servidores do órgão, que, com isto, puderam dedicar maior tempo a outras atividades.

3.3. DO “PROCOLO ELETRÔNICO”

Impulsionado pelas mudanças de comportamento em função da Pandemia do COVID-19 e com base nas experiências vivenciadas com o uso dos “emails de contingência”, foi iniciada em 06 de maio de 2020 a disponibilização do serviço de “Protocolo Eletrônico”.

Inicialmente foram disponibilizados apenas 03 serviços através do Protocolo Eletrônico (“Cumprimento de Intimação”, “Termo de Acordo de Transferência de Saldo Credor – Assinatura do Termo” e “Alterações Cadastrais – Capital Social, Natureza Jurídica, QSA e Razão Social”), apenas para usuários do Portal e-CAC que possuíam vínculo com empresas que possuíssem Inscrição Estadual ou para empresas com CNPJ não cadastrado no Receita Estadual.

Nesta nova forma de atendimento, o público externo acessa uma página onde existem links para todos serviços disponíveis, onde encontra informações detalhadas acerca do serviço, da forma como solicitá-lo e dos documentos que precisam ser juntados ao processo.

Após identificado, o usuário preenche os dados de seu pedido e junta as cópias digitalizadas dos documentos necessários e envia para geração do Protocolo.

No mesmo portal, o usuário externo pode acompanhar o andamento do Processo e recebe, ao final, a informação sobre a finalização do mesmo.

Neste formato, ainda é realizada pelo servidor responsável pelo atendimento do órgão uma análise formal da documentação enviada, sem a necessidade de digitalização e juntada de documentos para o prosseguimento da análise.

Atualmente, o Protocolo Eletrônico encontra-se sedimentado, estando disponíveis serviços para pessoas jurídicas, com e sem inscrição estadual, além de área específica para pessoas físicas, existindo, no momento, mais de 100 serviços disponíveis.

4. MÉTODO DE PESQUISA

Esse estudo foi desenvolvido através de uma pesquisa documental, com a utilização de dados disponíveis no Portal “Nossa Receita”², além de diversas pesquisas bibliográficas, com o objetivo de realizar um estudo de caso sobre a implantação do sistema de “Protocolo Eletrônico” de processos, iniciada no decorrer da Pandemia do COVID-19, a fim de permitir a manutenção dos serviços de atendimento ao contribuinte prestados pela Receita Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente em função das medidas de afastamento social adotadas naquele período, bem como a disponibilização de outras atividades pelo mesmo canal de atendimento, no período pós-pandemia.

Basicamente, ocorreu uma alteração na forma de solicitação dos serviços destinados aos contribuintes, sendo que os mesmos deixaram de serem solicitados de forma exclusivamente presencial, sendo migrados para um sistema eletrônico, com acesso facilitado a partir da rede mundial de computadores.

No referente estudo fez-se o uso do método do estudo de caso, que de acordo com Ludwig (2009), caracteriza-se por uma investigação de fenômenos específicos e bem delimitados, neste caso, a implantação do Protocolo Eletrônico no contexto da Pandemia do COVID-19. Para tanto, foram realizadas algumas entrevistas com membros da organização responsáveis pelo Atendimento ao Contribuinte, com o propósito de verificar quais as percepções e interpretações do grupo entrevistado acerca do tema elucidado no referencial teórico deste trabalho, a implantação do Protocolo Eletrônico.

As entrevistas foram realizadas de forma semiestruturadas, para permitir ao entrevistador obter uma maior flexibilidade, além de realizar questionamentos que não estavam previamente incluídos. Como é sabido, este tipo de abordagem pode trazer informações esclarecedoras à entrevista (LUDWIG, 2009).

A seguir, foi realizada uma pesquisa documental no repositório de “Orientações Internas” da Divisão De Relacionamento e Serviços da Receita Estadual

² “Nossa Receita” é o portal interno da Receita Estadual, destinado a disseminar, de forma objetiva e clara, as principais informações da nossa Instituição e suas várias áreas.

(DRS)³, a fim de identificar o histórico serviços do Sistema GPRE, a utilização dos “emails de contingência” e o histórico de implantação do Protocolo Eletrônico, além de serem analisadas informações acerca dos Protocolos (tanto presenciais quanto virtuais) abertos no sistema GPRE, no período de 01/01/2017 até 30/09/2023, obtidos através de relatórios gerados pelo sistema COGNOS BI, que também se encontram disponibilizados na página da Divisão De Relacionamento e Serviços do referido Portal.

Como o autor trabalhou na Organização como operador do atendimento ao público nos períodos imediatamente anterior e durante a implantação do sistema de “Protocolo Eletrônico”, possui conhecimento acerca da migração do processo de atendimento presencial para o virtual, o que facilitou a elaboração e desenvolvimento do presente trabalho. Porém, como o Autor não esteve envolvido diretamente na implantação das inovações ora estudadas, eventuais interferências nos dados analisados podem ser desconsideradas.

Após a coleta e análise dos dados coletados, foi verificada a evolução quantitativa dos referidos processos no decorrer do tempo, tomando-se como ponto de referência para as avaliações realizadas a data da decretação da Pandemia pela OMS (11/03/2020), sendo comparados os dados anteriores e posteriores a esta data, bem como a mudança do perfil dos serviços acessados e disponibilizados pelo Ente Público.

³ Os dados da Divisão De Relacionamento e Serviços da Receita Estadual (DRS) estão disponíveis através de acesso ao SharePoint existente no Portal “Nossa Receita”.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1. DA ESTRUTURA DE TI EXISTENTE NA RECEITA ESTADUAL

A Receita Estadual do Rio Grande do Sul é referência em termos de Tecnologia de Informação, tanto em nível estadual quando nacional, destacando-se em no desenvolvimento soluções ligadas à área tributária e de gestão pública.

A Divisão de Tecnologia e Informações Fiscais (DTIF) da Receita Estadual é responsável pela administração dos serviços e sistemas de processamento de dados e, também, para definir, acompanhar, avaliar e administrar todas as etapas de desenvolvimento e execução dos sistemas, junto a PROCERGS, sendo também de sua competência a administração dos acessos e o desenvolvimento de sistemas de análises gerenciais voltadas à atividade fiscal, bem como, controlar a qualidade das informações disponíveis⁴.

Existe ainda uma parceria estratégica bastante sedimentada com a PROCERGS - Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S.A.⁵, que permite o desenvolvimento de diversas soluções em TI, inclusive para órgãos públicos de outras unidades da federação.

Apesar desta sólida estrutura em Tecnologia da Informação, a Receita Estadual mostra-se bastante conservadora quando trata de mudanças de processos, o que pode estar ligado a matéria tratada pelo órgão, suas repercussões e, principalmente, a questão do sigilo fiscal, que obriga a uma série de estudos e pareceres a cada alteração proposta, além da necessidade de convencimento dos usuários, que possuem um perfil bastante conservador.

Ainda, como a Receita Estadual utiliza sistemas bastante robustos, existe uma necessidade de tempo para realizar as alterações necessárias, inclusive em função das várias demandas de alterações e melhorias existentes de forma concomitante.

⁴ Os dados da Divisão de Tecnologia e Informações Fiscais (DTIF) estão disponíveis através de acesso ao SharePoint existente no Portal “Nossa Receita”.

⁵ A PROCERGS é uma sociedade de economia mista, especializada no desenvolvimento de soluções de alto valor agregado, que atua em 100% dos órgãos do executivo estadual. Disponível em <https://procergs.rs.gov.br/quem-somos>

Por estes motivos, o tempo necessário para a implementação de uma alteração de processo dentro desta estrutura torna-se, usualmente, relativamente longo, como usualmente ocorre no setor público.

5.2. DOS PROCEDIMENTOS ANTERIORES AO PROTOCOLO ELETRÔNICO

Quando de sua implantação, todas as rotinas do sistema “GPRE” eram realizadas pelos servidores da Receita Estadual, dentro da INTRANET⁶ da Receita Estadual, não havendo a possibilidade de o contribuinte realizar nenhuma operação ou solicitação diretamente no sistema.

De forma genérica, o serviço era iniciado com a identificação do contribuinte (ou de seu representante legal) e a análise formal dos documentos físicos obrigatórios ao protocolo do Processo.

Após esta verificação, o Servidor realizava a abertura do processo eletrônico, digitalizava todos os documentos apresentados pelo contribuinte e efetuava o upload dos arquivos no sistema GPRE.

Quando o contribuinte desejava incluir algum documento eletrônico no processo, era necessário o “escaneamento” do arquivo, realizado o upload para o processo com a geração de um recibo de entrega específico, com o código HASH⁷, que era impresso e assinado pelo representante legal do contribuinte, sendo logo após digitalizado e também incluído no processo.

Após, era disponibilizado um “protocolo”, onde constava o número do processo e eram detalhados os documentos entregues, informando ainda o prazo para a conclusão do processo.

Como alguns processos envolviam uma grande quantidade de documentos, e muitos deles com grandes volumes, o tempo dispendido pelo servidor para realizar a abertura de um processo era muito grande, o que gerava inúmeras reclamações dos

⁶ Rede de computadores de uso exclusivo da organização.

⁷ O HASH é uma função matemática capaz de transformar um arquivo ou documento em um código composto por letras e números. Esse código torna-se uma espécie de “impressão digital” do documento, tornando-se um identificador único e exclusivo.

usuários em função das filas geradas, bem como eventuais sobrecargas de trabalho nas unidades de atendimento.

Importante ainda citar que após a conclusão de alguns tipos de processos, os mesmos retornavam à unidade que realizou sua abertura, sendo usual que o Contribuinte necessitasse retornar à repartição para verificar se o mesmo havia sido deferido ou não.

Merece destaque também que já existiam propostas para realizar algumas melhorias no sistema de processo eletrônico, mas as mesmas ainda não haviam atingido a maturidade suficiente e não possuíam um prazo definido para sua implantação.

5.3. DA IMPLANTAÇÃO DO ATENDIMENTO EM CONTINGÊNCIA

Com o advento da pandemia de COVID-19 houve a necessidade de diversas alterações nos processos administrativos, a fim de manter o atendimento ao público, uma vez que houve uma grande restrição do atendimento na forma presencial, além da necessidade do fechamento temporário das unidades de atendimento, com o deslocamento dos servidores para o regime de teletrabalho.

Nesta situação, foram criadas contas de email corporativas para as Unidades de Atendimento, possibilitando que fosse o contribuinte realizasse a solicitação de abertura de processos, bem como o efetuasse o envio da documentação referente a seu pedido.

Para possibilitar o uso deste recurso, foram dispensadas, de forma emergencial, algumas verificações usualmente adotadas pela Organização, como, por exemplo, a apresentação de documento de identidade original do requerente, sendo aceitos a partir de então, o recebimento dos documentos físicos e cópia de documento de identidade simplesmente digitalizados.

Observamos aqui a influência das restrições geradas pela Pandemia da COVID-19 como fator externo decisivo e facilitador da inovação de processo em curso, uma vez que obrigou a Organização a implementar de forma bastante rápida - e quase disruptiva – alterações significativas em seus processos.

Ocorre que as pequenas concessões e adaptações de processos efetivados no período de isolamento social da pandemia acabaram por demonstrar a viabilidade da implantação e as vantagens que poderiam ser obtidas a partir da mudança do atendimento presencial para um sistema de Protocolo Eletrônico, tais como a descentralização dos serviços e a redução de algumas atividades, como a digitalização de impressões de documentos eletrônicos⁸.

5.4. DA FORMA ATUAL DE UTILIZAÇÃO DO PROTOCOLO ELETRÔNICO

A partir da utilização do sistema de “emails de contingência”, foram propostas adaptações e melhorias de processo que permitiram iniciar a migração da abertura de processos para o sistema de Protocolo Eletrônico, já a partir do mês de maio de 2020, com a disponibilização inicial de alguns serviços (Cumprimento de Intimação, Termo de Acordo de Transferência de Saldo Credor – Assinatura do Termo e Alterações Cadastrais – Capital Social, Natureza Jurídica, Quadro de Sócios e Administradores e Razão Social).

Neste novo conceito, o Processo passou a ser aberto pelo próprio contribuinte, através da Internet, sem necessidade de deslocamento até o órgão, quando realiza sua identificação no sistema, escolhe qual é o serviço desejado e realiza o upload dos documentos necessários. Quando necessária, a assinatura digital de documentos pode ser realizada dentro do próprio sistema.

Após a abertura, estes processos são enviados para análise de seus requisitos formais, sendo o contribuinte informado se houver a necessidade de correção ou de outros documentos e, posteriormente, segue o fluxo definido para o processo até sua conclusão, quando o Contribuinte é informado sobre o encerramento do processo.

A implantação do Protocolo Eletrônico gerou diversos ganhos para a organização, tais como uma maior assertividade e redução do tempo de atendimento das demandas. Além disto, houveram também melhorias no atendimento ao contribuinte, que podem ser representadas pela maior agilidade no atendimento, além

⁸ Em algumas situações, o Contribuinte realizava a impressão de documentos digitais, que eram digitalizados pelo servidor quando realizava a abertura do Processo.

da possibilidade de realizar suas solicitações sem a necessidade de deslocamentos até as unidades de atendimento.

5.5. ANÁLISE QUANTITATIVA DA ABERTURA DE PROCESSOS NO SISTEMA GPRE

A fim de verificar os impactos da Pandemia do COVID-19, foram analisados os dados brutos referentes a abertura de processos eletrônicos no sistema GPRE, no período de 01/01/2017 até 30/09/2023.

Os dados analisados foram extraídos através de relatório utilizando a ferramenta POWER BI, e se encontram disponíveis na página interna da Divisão de Relacionamento e Serviços da Receita Estadual, no Portal Nossa Receita.

Foram desconsiderados os processos referentes a rotinas administrativas do órgão, tais como rotinas de movimentação de pessoal, chegando-se a um total de 1.224.476 processos no período analisado, os quais tiveram sua origem identificada conforme a Tabela 1:

Origem do Processo	ANO DE ABERTURA							Total Geral
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
PRESENCIAL	162.105	180.679	170.326	36.496	3.055	8.805	4.325	565.791
EAC	552	436	515	28.028	71.843	85.364	78.785	265.523
INTERNO	13.777	12.289	13.664	14.076	17.414	27.505	18.569	117.294
E-MAIL	5.861	7.857	7.686	39.636	28.180	11.395	4.449	105.064
PORTAL PESSOA FÍSICA			1		13.699	28.782	25.582	68.064
AFI	68	1.524	3.321	3.063	16.616	18.266	11.671	54.529
CORREIO	5.990	5.576	4.918	2.230	1.307	1.087	611	21.719
TELEFONE	6.148	5.464	4.598	1.192	702	1.504	322	19.930
PLANTÃO FISCAL VIRTUAL		9	68	3.747	1.021	74	41	4.960
AGENDADO	929	288	125	114	125	13	8	1.602
Total Geral	195.430	214.122	205.222	128.582	153.962	182.795	144.363	1.224.476

Tabela 1: Origem da Abertura de Processos no Sistema GPRE de 2017 a 2023

(Quantidade de Processos Abertos por Origem e Ano)

Destaca-se a origem presencial da abertura de processos, que representa cerca de 46% do total de processos abertos no período analisado, mesmo com a redução significativa ocorrida no período da pandemia e posterior.

Observamos ainda que 1.004.442 processos (correspondentes a cerca de 82% do total de processos) foram originados por ação direta do contribuinte, ou seja, com

origem através de atendimento presencial, do Portal eCAC, de email, ou pelo Portal da Pessoa Física (Tabela 2).

Origem do Processo	ANO DE ABERTURA							Total Geral
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
PRESENCIAL	162.105	180.679	170.326	36.496	3.055	8.805	4.325	565.791
ECAC	552	436	515	28.028	71.843	85.364	78.785	265.523
E-MAIL	5.861	7.857	7.686	39.636	28.180	11.395	4.449	105.064
PORTAL PESSOA FÍSICA			1		13.699	28.782	25.582	68.064
Total Geral	168.518	188.972	178.528	104.160	116.777	134.346	113.141	1.004.442

Tabela 2: Origem de Processos Abertos pelo Contribuinte no Sistema GPRE de 2017 a 2023

(Quantidade de Processos Abertos por Origem e Ano)

A análise dos valores apontados na Tabela 2 nos possibilita verificar de forma bastante clara a mudança no perfil de abertura dos processos no decorrer do período analisado, tendo como ponto focal a decretação da pandemia.

Através da representação gráfica destes números (Figura 2), destaca-se a rápida mudança no perfil dos atendimentos prestados para a abertura de processos:

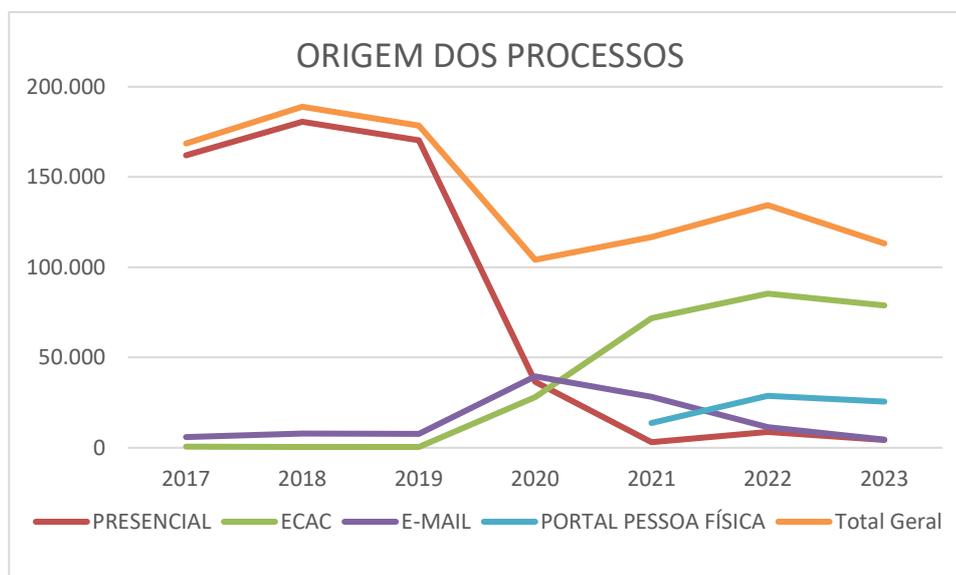


Figura 3: Origem de Processos Abertos pelo Contribuinte no Sistema GPRE de 2017 a 2023

(Quantidade de Processos Abertos por Origem e Ano)

A abertura de processos a partir de atendimentos presenciais representava praticamente a totalidade dos atendimentos nos períodos anteriores à pandemia (2017, 2018 e 2019), reduzindo significativamente após este período e mantendo-se em valores muito baixos.

A linha dos atendimentos originados por email sofreu considerável elevação no período crítico da pandemia (destacadamente por ser o único meio disponível para a maioria do público-alvo), e vem decrescendo, notadamente com a adoção do Protocolo Eletrônico.

Em sentido oposto, os processos abertos a partir do eCAC apresentam um significativo aumento a partir da implantação do Protocolo Eletrônico (2020), ficando claro que esta forma de abertura de processos substituiu de forma bastante eficiente o atendimento presencial.

Soma-se aos eCAC a disponibilização do Portal da Pessoa Física, em 2021, o que possibilitou uma absorção ainda maior dos serviços anteriormente solicitados através do atendimento presencial.

Notamos as mesmas tendências acima quando analisamos os dados mensais das aberturas de processos por iniciativa dos contribuintes durante o ano de 2020, conforme dados disponíveis na Tabela 3 e Figura 3, abaixo:

2020	MÊS DE ABERTURA												Total Geral
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	
PRESENCIAL	12.944	11.026	8.574	364	549	706	786	595	240	209	331	172	36.496
ECAC	44	36	31	20	1.546	1.560	3.547	4.055	3.421	3.689	4.668	5.411	28.028
E-MAIL	895	715	1.405	4.162	4.343	4.720	4.572	4.365	4.587	4.213	3.287	2.372	39.636
PORTAL PESSOA FÍSICA													0
Total Geral	13.883	11.777	10.010	4.546	6.438	6.986	8.905	9.015	8.248	8.111	8.286	7.955	104.160

Tabela 3: Origem de Processos Abertos pelo Contribuinte no Sistema GPRE em 2020 (Pandemia)
(Quantidade de Processos Abertos por Origem e Mês)

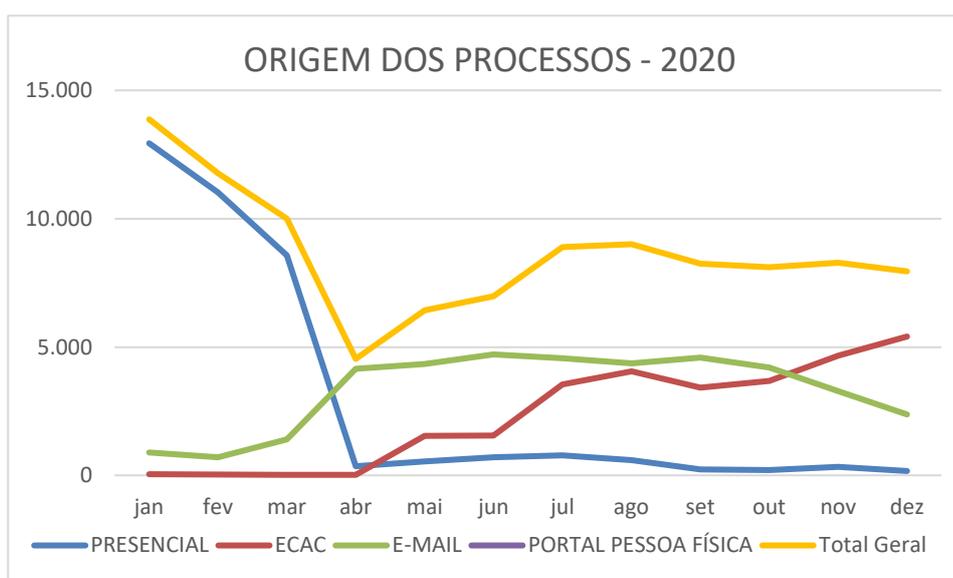


Figura 4: Origem de Processos Abertos pelo Contribuinte no Sistema GPRE em 2020 (Pandemia)
(Quantidade de Processos Abertos por Origem e Mês)

Repete-se aqui a significativa alteração na origem de abertura dos Processos a partir da decretação da pandemia, em março de 2020, verificando-se ainda o incremento dos atendimentos através de email, assim como a paralisação dos atendimentos presenciais.

Da mesma forma, merece destaque o aumento dos processos originados através do eCAC a partir da efetiva disponibilização do Protocolo Eletrônico, em maio de 2020.

Os dados acima comprovam o sucesso das medidas emergenciais adotadas pela Instituição durante o período mais crítico da Pandemia para que fosse possível a manutenção de seus serviços (atendimento por “emails de contingência), bem como a grande aceitação do Protocolo Eletrônico, em substituição aos serviços anteriormente prestados quase que exclusivamente de forma presencial.

Apesar de ser de difícil mensuração e análise, estes dados também permitem entender como foi possível a readequação dos serviços de atendimento da Receita Estadual no período pós-pandemia, em função da redução da mão-de-obra empregada para realizar a abertura dos processos, antes do advento do Protocolo Eletrônico, incluindo os procedimentos de digitalização e de inclusão dos arquivos no sistema.

De outra banda, torna-se claro o ganho de tempo obtido por parte pelos contribuintes quando necessitavam a abertura de um processo, devendo ser levado em conta a necessidade de obter os documentos necessários, o tempo de deslocamento até a instituição, o tempo de espera para o atendimento e o próprio tempo utilizado pelo servidor para realizar as operações necessárias à abertura do processo.

Desta forma, não existem dúvidas quanto ao elevado benefício obtido tanto pelo órgão público quanto pelos usuários a partir da adoção do Protocolo Eletrônico.

5.6. O IMPULSO DA PANDEMIA NA IMPLANTAÇÃO DO PROTOCOLO ELETRÔNICO

Observando o histórico da Receita Estadual do Rio Grande do Sul, podemos afirmar que é um órgão público com elevada propensão a adoção de soluções tecnológicas e de inovação, possuindo grande capacidade técnica e tendo como uma de suas premissas básicas a busca de soluções para o atingimento de sua atividade fim.

Como já citado, a estrutura de TI existente dentro da própria Receita Estadual possui elementos de pessoal e meios tecnológicos disponíveis para realizar as alterações identificadas como necessárias em seus processos, tanto em função de alterações legislativas quanto em função de benefícios para a entidade.

Tratando-se do desenvolvimento ou da implantação de melhorias em sistemas, existe uma bem definida e consolidada parceria estratégica com a PROCERGS, além de existirem recursos financeiros destinados para estas atividades.

Mesmo assim, o tempo de maturidade e implantação de mudanças e melhorias de processos na Receita Estadual tendem a ser altos, inclusive em função das características próprias do Serviço Público no Brasil.

Este fator externo já foi bastante citado em diversos estudos como um dos responsáveis pelo impulso de iniciativas de inovação em diversos setores, tais como o financeiro e bancário que, onde foi verificado um acréscimo de 8% nos investimentos em tecnologia e de cerca de 20% no número de transações bancárias no ano de 2020, além da ampla migração dos serviços presenciais para as modalidades de internet e mobile banking, segundo o relatório da Federação Brasileira de Bancos – Febraban (2021). Este mesmo relatório destaca a agilidade empregada, assim como os pesados investimentos das empresas do setor em treinamento de pessoal e cyber segurança (Febraban, 2021; Rodrigues, 2021).

A velocidade da mudança observada no processo de implantação do “Protocolo Eletrônico”, analisada em seu contexto geral, demonstra como a alteração do contexto externo pode servir como impulso para acelerar a implantação de inovações em processos que, ausentes estes estímulos externos, teriam um prazo de implantação bastante longo.

Por estes motivos, a implantação do Protocolo Eletrônico em um curto espaço de tempo apresenta-se como um tópico que merece destaque, uma vez que houve um grande impulso para estas alterações a partir do contexto externo causado pela Pandemia de COVID-19.

Uma análise das condições pré-existentes demonstra que já existiam na organização diversos fatores internos que serviam para impulsionar o processo de inovação, tais como a estrutura física e tecnológica, o equipe treinada e alinhada com as mudanças de processos e os recursos financeiros necessários.

De outro lado, como fatores externos podemos destacar a demanda pela adoção de serviços digitais pela população em geral e a vontade política e da administração em promover estas mudanças.

Restou que o advento da Pandemia do COVID-19 serviu como catalisador deste processo de inovação, uma vez que já existiam outros fatores necessários a implantação destes serviços de forma digital.

Assim, a possibilidade eminente de paralisação dos serviços serviu como propulsão a mudança e, uma vez iniciado o ciclo, observa-se que o processo vem se desenvolvendo naturalmente desde então, mesmo com a redução das restrições do período crítico do afastamento social, uma vez que foram constatados os diversos benefícios desta nova forma de prestação de serviços, tanto pelo Ente Público quanto pelo público-alvo.

6. DISCUSSÃO

Conforme demonstrado, a Pandemia do COVID-19 obrigou a uma série de mudanças na forma de solicitação e da prestação de serviços nos mais diversos setores da Sociedade, levando a Receita Estadual a implantar de forma emergencial um canal de atendimento através de emails, que se manteve como principal canal de relacionamento com seu público durante o período crítico do isolamento social.

Para possibilitar este tipo de atendimento, ocorreu um redesenho nos processos de trabalho, quando foram alteradas algumas rotinas a fim de possibilitar que o atendimento que era realizado presencialmente fosse virtualizado.

Estas alterações tiveram o condão de impulsionar de forma bastante significativa a introdução de outras modificações bastante profundas na forma como o público realiza a solicitação dos serviços do Ente Público, principalmente com a adoção do “Protocolo Eletrônico”.

Uma análise da quantidade de processos abertos nos períodos imediatamente anteriores e posteriores à decretação da Pandemia de COVID-19 demonstram claramente o impacto deste acontecimento sobre os serviços prestados, conforme pode ser visualizado na Figura 4.

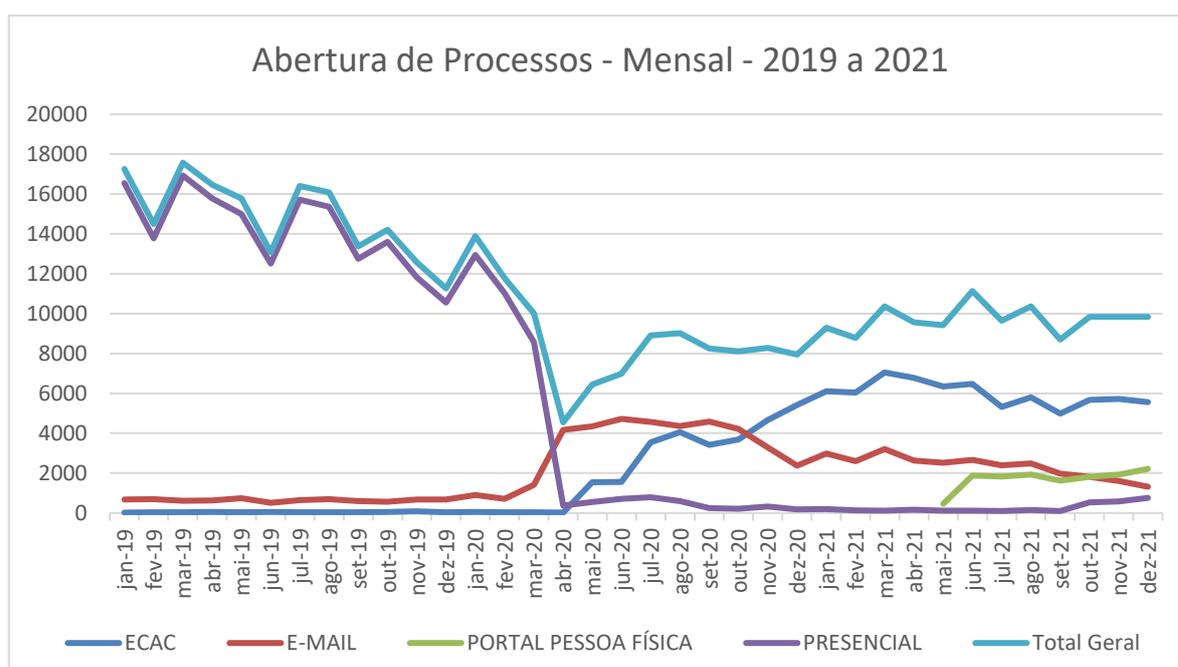


Figura 5: Quantidade de Processos Abertos por Origem - Análise Mensal - 2019 a 2021

Notadamente, podemos observar uma redução significativa na quantidade de processos abertos no mês de fevereiro de 2020 (11.777 processos) para o mês de abril do mesmo ano (4.546 processos), demonstrando a quase paralisação dos serviços naquele momento. Nos meses seguintes, mesmo mantidas uma série de restrições à circulação e ao atendimento, estes valores voltaram a crescer, atingindo um total de 9.015 processos abertos no mês de agosto/2020.

De forma diversa, observamos a queda abrupta dos processos abertos presencialmente (de 11.026 em fevereiro de 2020 para 364 em abril), tendência de baixa que se mantém, sendo suprida pelos atendimentos por email e, logo em seguida, pelo protocolo eletrônico através do Ecac a partir de maio de 2020.

Outro dado que se destaca é que as aberturas de processos através do protocolo eletrônico superaram a partir de mês de novembro de 2020 a abertura por email (4.668 protocolos eletrônicos contra 3.287 emails), elevando esta diferença, mês a mês, até o encerramento do recebimento de emails nas contas de contingência, ocorrida em 01/07/2022.

Outro dado que se destaca no gráfico da Figura 4 é a abertura de processos através do “Portal da Pessoa Física”, disponibilizado pela Receita Estadual a partir de maio de 2021, utilizado basicamente para o atendimento de contribuintes de IPVA e de ITCD, que possibilita o acesso utilizando os dados de autenticação do sistema GOV.BR.

Os valores analisados demonstram o acerto na estratégia utilizada pelo Ente Público para superar a crise surgida em função da Pandemia, tanto no momento em que adotou o sistema de atendimentos através de emails, quanto a partir da rápida implantação do protocolo eletrônico, que conseguiu atender a demanda que anteriormente era suportada quase que exclusivamente pelo atendimento presencial.

Destacamos também que, a partir das soluções empregadas durante a crise, não houve, mesmo nos momentos mais graves da pandemia, a interrupção na prestação de serviços ao público.

Por outro lado, merece destaque a velocidade com que foram implantadas tais mudanças nos processos do Ente Público.

Notadamente, o cenário anterior à Pandemia apresentava processos de trabalho bem definidos e estabilizados, utilizando o sistema de gerenciamento de processos eletrônicos desenvolvido pela própria organização, porém apresentando

diversas possibilidades de melhorias, tanto de fluxos internos quanto para facilitar o acesso ao público.

Já existiam estudos e propostas, em diversos graus de amadurecimento, para a implementação de alterações nestas rotinas de trabalho, porém sem consenso quanto a forma de sua implantação e, principalmente, sem qualquer definição de prazo para tal.

Podemos afirmar que a eminente paralisação dos serviços em função do “lockdown” ocasionado pela Pandemia do COVID-19 acabou servindo como impulso para a implantação de novas formas de atendimento ao público, inicialmente de forma emergencial e, após, consolidando o conhecimento adquirido, com a disponibilização dos serviços através do Protocolo Eletrônico.

Notadamente não houveram alterações significativas em relação a estrutura de pessoal destacado para desenvolvimento das atividades de alteração de processos, assim como aquisição de equipamentos e/ou softwares, o que indica que as inovações foram implantadas no momento do impulso externo ocasionado pela Pandemia.

A forma e a rapidez com que ocorreram as inovações na abertura de processos nos leva a conclusão de que já estavam presentes todos os requisitos necessários para a implantação do novo modelo, sendo que a pandemia serviu apenas como gatilho deste processo de mudança.

Os impactos constatados após a disponibilização dos serviços podem ser facilmente identificados através dos dados referentes a abertura de processos no âmbito do Ente Público, onde as informações demonstram a migração do perfil dos serviços prestados, que passaram de um atendimento quase integralmente presencial para o sistema de protocolo eletrônico em um curto espaço de tempo, com elevados ganhos em questão de tempo e produtividade, tanto para o Ente Público quanto para seus usuários.

Espera-se que a aprendizagem adquirida pela Instituição em função da implantação de tais alterações possa servir como incentivo para outros projetos de inovação dentro da própria Receita Estadual, bem como na direção da digitalização dos processos e universalização dos serviços prestados.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral entender como ocorreu a implantação do Protocolo Eletrônico da Receita Estadual do Rio Grande do Sul, a fim de demonstrar que a Pandemia do COVID-19 serviu como fator externo decisivo para esta inovação.

Os dados coletados permitiram ao Autor demonstrar, de uma forma geral, que o evento da Pandemia do COVID-19 serviu como elemento essencial para possibilitar a implantação da inovação organizacional de processo estudada, encaixando-se perfeitamente à definição já citada de Walker (2007), uma vez que se trata de alteração “que tem foco interno e busca aumentar a eficiência e a efetividade de processos organizacionais para facilitar a produção e a entrega de produtos ou serviços para os consumidores” e por ser uma “nova abordagem” que modificou relações dentro da organização e afetou procedimentos, comunicações e relações de troca com o ambiente externo.

Assim como identificado no estudo de Degato e Carlos (2017), a capacidade de inovação da Organização foi demonstrada a partir da identificação das habilidades das pessoas envolvidas, da contínua atualização tecnológica, da possibilidade de realização de arranjos institucionais, além da possibilidade da reestruturação da cadeia de valor, que proporcionou um rápido reposicionamento da Instituição frente às dificuldades enfrentadas no momento mais crítico da Pandemia, permitindo a manutenção da prestação de serviços.

A disponibilização do Protocolo Eletrônico para diversos serviços prestados pela Receita Estadual do Rio Grande do Sul pode ser apontada como um dos principais cases de inovações da Instituição, com resultados positivos tanto para o órgão público quanto para os usuários dos serviços.

A evolução das forma de disponibilização dos serviços para os usuários externos, com um incremento significativo na facilidade de acesso demonstra a capacidade do Ente na promoção de ações inovadoras, permitindo afirmar que a Receita Estadual possui, atualmente, condições bastante favoráveis para a implantação de outras inovações em seus processos e nos serviços prestados, uma

vez que possui cultura organizacional, base tecnológica e também um quadro funcional dotado das habilidades necessárias à inovação.

Esperamos que este trabalho possa servir como referencial à implantação de outros projetos de inovação, tendo demonstrado fatores externos podem determinar a implantação de melhorias e alterações de processos que, em situações normais, não seriam tratadas com urgência, mas que podem promover elevados ganhos tanto para a organização quanto para seus clientes / usuários.

É sabido que este estudo não abrange a totalidade de aspectos envolvidos na implantação das melhorias apontadas, tendo em vista que utilizou somente informações disponíveis nos portais internos da Receita Estadual e na literatura apontada, e entendemos necessária uma abordagem mais ampla dos aspectos referentes a valores envolvidos no processo, mudanças implementadas na administração do ente e, principalmente, dos registros acerca dos estudos sobre melhorias nos processos existentes antes do evento da pandemia do COVID-19.

Como limitações deste estudo, destacam-se a dificuldade em localizar fontes na literatura acerca da influência de eventos críticos, como a Pandemia de COVID-19, como influenciadores sobre a inovação de processos, talvez em função da novidade do tema.

Como proposta para futuros trabalhos no tema da influência de fatores externos sobre a capacidade de inovação, a ampliação para outros órgãos e instituições poderá tornar este estudo mais profundo, pois contemplaria realidades diversas e outras inovações promovidas por diversos atores.

Conclui-se, enfim, que os resultados alcançados por este estudo podem contribuir com elucidações consideráveis em relação aos estudos da influência positiva de agentes externos sobre a inovação de processos no setor público.

Sugere-se a replicação da pesquisa para outras áreas, não só do setor público, como também do privado, de forma a identificar oportunidades e incentivar a inovação aproveitando a influência de fatores externos adversos.

REFERÊNCIAS

ABPMP. (2019). **BPM CBOK** Version 4.0: Association of Business Process Management Professionals International – Portuguese Version (Portuguese Edition) ISBN: 979- 8706061548.

Alvarenga Netto, Clovis. (2006). **Definindo gestão por processos: características, vantagens, desvantagens**. In: Gestão integrada de processos e da tecnologia da informação. 1 ed. São Paulo: Atlas.

BITNER, M. J.; BROWN, S. W. **The service imperative**. Business horizons, v. 51, n. 1, p. 39-46, 2008.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. **Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e accountability**. Organizações e Sociedade, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016.

Brandão, S. M., Bruno-Faria, M. de F.. (2013). Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. Revista De Administração Pública, 47(1), 227–248. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000100010>

CARBONE, P. P. **Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

Degato, D. D., Carlos, N. V. (2017). **Innovation capacity evaluation framework for sustainable value chains**. Revista de Inovação e Sustentabilidade, 8(3), 16-50. Doi: 0.24212/2179-3565.2017v8i3p16-50

De Sordi, José Osvaldo. (2017). **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração**. 5ª ed., p. 419. São Paulo: Saraiva.

Federação Brasileira de Bancos. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2021**. (2021). Febraban. Disponível em <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/pesquisa-febraban-relatorio.pdf>

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. **Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática**. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KOCH, P.; HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector Publin Report n. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005.

KON, A. **Economia de serviços: teoria e evolução no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.

Kotler, P., Kartajaya, H. Setiawan, I. (2021). **Marketing 5.0: tecnologia para a humanidade**. Rio de Janeiro: Sextante, 256 p.

Laurindo, Fernando José Barbin; Rotondaro, Roberto Gilioli. (2006). **Gestão integrada de processos e da tecnologia da informação**. 1 ed. São Paulo: Atlas.

LUDWIG, Antonio Carlos Will. **Fundamentos e prática de metodologia científica**. Petrópolis: Vozes, 2009

Marques, R.A. (2011). **O desenvolvimento da capacidade para inovação: as pequenas e médias empresas do setor aeronáutico brasileiro**. Tese doutorado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24541/1/ROSANE%20ARGOU.pdf>

Mulgan, G.; Albury, D. **Innovation in the public sector**. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.

OCDE. **Manual de Oslo Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. 3. ed. Brasília: Finep, 2005.

Papaconstantinou, G. (February-March, 1997). **Technology and industrial performance**. The OECD Observer, 204. Retrieved September 10, 2020. Disponível em http://oecdobserver.org/news/get_file.php3/id/67/file/Technology+and+industrial+performance.pdf.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 1, p. 81-105, 2006.

POTTS, J.; KASTELLE, T. **Public sector innovation research: What's next?** Innovation: Management, Policy & Practice, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.

Queiroz, R. G. M., Ckagnazaroff, I. B.. (2010). **Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público**. Revista De Administração Pública, 44(3), 679–705. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000300007>

Rodrigues, P. H. (2021). **Atendimento bancário na pandemia de Covid-19: percepção de bancários e de clientes diante da transformação digital**. Dissertação (Programa Stricto Sensu em Governança, Tecnologia e Inovação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília.

Sano, Hironobu (2020). **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais**. Cadernos Enap - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília.

Scherer, F., Carlomagno, M. (2009). **Gestão da inovação na prática: como aplicar conceitos e ferramentas para alavancar a inovação**. São Paulo: Atlas.

SOUZA, J.; BRUNO-FARIA, M. **Processo de inovação no contexto organizacional: análise de facilitadores e dificultadores**. Brazilian Business Review, v. 10, n. 3, p. 113-136, 2013.

Turner, J. A., Klerks, L., White, T., Nelson, T., Everett-Hincks, J., Mackay, A., Botha, N. (2017). **Unpacking systemic innovation capacity as strategic ambidexterity: How projects dynamically configure capabilities for agricultural innovation**. Land Use Policy, 68, 503523. Doi: 10.1016/j.landusepol.2017.07.054.

WALKER, Richard M. **An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 18, n. 4, p. 591-615, 2007