

FUNDAÇÃO ESCOLA DE COMÉRCIO ÁLVARES PENTEADO

Mestrado em Administração de Empresas

**A COMPLEXIDADE DO GERENCIAMENTO
ESTRATÉGICO DE ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS NO CONTEXTO DA REFORMA
DO ESTADO NO BRASIL**

Volume 1

Jesus de Lisboa Gomes

Dissertação apresentada à Fundação Escola de
Comércio Álvares Penteado – FECAP, para a
obtenção do título de Mestre em Administração de
Empresas (Área de Concentração: Administração
Estratégica)

Orientador: Prof. Dr. Éolo Marques Pagnani

São Paulo

2001



FUNDAÇÃO ESCOLA DE COMÉRCIO ÁLVARES PENTEADO - FECAP

Presidente Honorário FECAP: Silvio Álvares Penteado Neto

Presidente do Conselho de Curadores: Horácio Berlinck Neto

Membros do Conselho:

Abram Abe Szajman

Antonio Carlos de Salles Aguiar

Ester de Figueiredo Ferraz

Flávio Fava de Moraes

Mário Amato

Paulo Ernesto Tolle

Diretor Superintendente: Oliver Gomes da Cunha

Diretor Institucional: José Joaquim Boarin

Diretor Acadêmico: Manuel José Nunes Pinto

Diretor Administrativo-Financeiro: Marcelo Freitas Camargo



FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DE SÃO PAULO – FACESP

Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas de São Paulo:

Prof. Manuel José Nunes Pinto

Vice-Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas de São Paulo:

Prof. Luiz Fernando Mussolini Júnior

Coordenador do Curso de Mestrado em Administração de Empresas:

Prof. Dr. Daniel Augusto Moreira

FUNDAÇÃO ESCOLA DE COMÉRCIO ÁLVARES PENTEADO

Mestrado em Administração de Empresas

**A COMPLEXIDADE DO GERENCIAMENTO
ESTRATÉGICO DE ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS NO CONTEXTO DA REFORMA
DO ESTADO NO BRASIL**

Volume 1

Jesus de Lisboa Gomes

Dissertação apresentada à Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP, para a obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas (Área de Concentração: Administração Estratégica)

Orientador: Prof. Dr. Éolo Marques Pagnani

São Paulo

2001

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Éolo Marques Pagnani

Membros: Prof. Dr. Daniel Augusto Moreira

Prof^a Dr^a Maria Teresa Audi

Suplente: Prof. Dr. Dirceu da Silva

A Antônio de Lisboa Gomes (meu pai) e Ana Luiza Moreira (minha mãe).

A José Maçano Romero (meu sogro) e Nair Adriane Maçano (minha sogra).

À engajada Pedagoga, minha mulher e companheira, Míriam Maçano.

Ao melhor menor Goleiro do mundo, meu filho Gabriel e à mais politizada adolescente que conheço, minha filha Luíza.

Agradecimentos

Este trabalho de pesquisa teve a generosa colaboração de muitas pessoas. Para realizá-lo, foi necessário intrometer-me na intimidade de grupos e entrar na agenda de pessoas muito ocupadas.

Quaisquer que sejam as suas limitações, elas devem ser atribuídas a mim. Se houver pontos fortes, são muitas as pessoas com quem eles devem ser compartilhados:

Prof. Dr. Éolo Marques Pagnani, meu Orientador e companheiro, pelo envolvimento, paciência, cobrança e estímulo.

Prof. Dr. Daniel Augusto Moreira, pelo relacionamento sincero, pelas cobranças e pelas sugestões que apresentou durante o processo de qualificação. Com ele tenho uma enorme dívida de gratidão, respeito, lealdade e admiração.

Profª Drª Maria Teresa Audi, pelos comentários e sugestões apresentados durante o processo de qualificação.

Daniel Annemberg, Superintendente da Organização estudada, da qual abriu as portas, propiciando-me todas as condições para desenvolver a pesquisa. Suas secretárias, Alda e Vilma, sempre que necessário empenharam-se para encaixar-me em alguma agenda lotada. Sou igualmente grato aos seus auxiliares diretos, Sérgio Bolliger, Neide, Álvaro e Fabíola.

Agradeço e compartilho este trabalho com os Gerentes das Unidades Operacionais da organização estudada. Cada um dedicou, no mínimo, cinco horas a esta pesquisa: Luiz Agune, Maria Cecília, Marcos Stella, Cândida Schwenck, Paulo Andrade, Ademir Coelho e Plínio Ripari.

Agradeço ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, empresa na qual trabalho, que me prestou importante apoio (inclusive financeiro) para a realização dos meus estudos.

Agradeço à minha diretora, Maria Luiza Marques de Abrantes, pelo apoio irrestrito. Igualmente sou grato ao seu auxiliar, Levi Cardoso da Cruz.

Agradeço às Bibliotecárias Sandra (CEPAM), Valdenise, Josiene e Nelcilene (FECAP).

Agradeço ao Prof. Jaime (Coordenador do Curso de Administração da FACESP) e à Profª Marizilda (Secretária da FECAP).

Agradeço à Prof^a Jussara Pilão, que me acolheu e me aconselhou ao iniciar minhas atividades docentes na FACESP.

Agradeço aos meus ilustres Professores no curso de Mestrado em Administração da FECAP: Arilda S. Godoy, Éolo M. Pagnani, José Carlos Barbieri, Mauro Neves, Valter Beraldo, Gilberto Teixeira, Cecília Pontes.

Agradeço a Maria Helena Necchi, que desde 1984, ocasião em que iniciei minhas atividades no Governo do Estado de São Paulo, tem sido um referencial ético para se pensar a Administração Pública em benefício do cidadão.

Agradeço a Ana Cláudia pela cuidadosa revisão.

A todos, se tivesse que pagar, não seria com pouco.

Jésus

Sumário

Resumo	xii
Abstract	xiii
Introdução	1
Apresentação	1
Hipóteses	4
Questões Correlatas Relevantes	5
Produtos Privados e Serviços Sociais	6
Metodologia	8
Estrutura do Trabalho	10
Capítulo I: O Estado e o Serviço Público no Brasil	12
1.1. Introdução	12
1.2. A Reforma de 1937	15
1.3. A Reforma de 1967	17
1.4. O Serviço Público Brasileiro	20
1.5. Conclusão sobre a Óptica da Concepção Atual Predominante	22
Capítulo II: A Reforma do Estado dos Anos 90	25
2.1. Introdução	25
2.2. A Reforma Inglesa e o Paradigma da Reforma no Brasil	25
2.3. Mudança Estratégica no Padrão de Atuação do Estado	29
2.4. Contexto e Início das Reformas no Brasil	31
2.5. Disfunções entre a Capacidade do Estado e as Expectativas da Sociedade	34
2.6. O Plano Diretor da Reforma do Estado no Brasil	36

2.7. Considerações a Respeito das Alterações na Dimensão Estratégica Institucional	45
Capítulo III: A Gerência Pública	48
3.1. Introdução	48
3.2. Considerações Sobre a Formulação Estratégica por Organizações Públicas	49
3.3. Cadeia de Valores	51
3.4. Retomando Alguns Aspectos Teóricos do Contexto da Evolução Cultural da Gestão Pública	55
3.5. O Instrumento de Avaliação da Gestão Pública	58
Capítulo IV: O Estudo de Caso	67
4.1. Desenvolvimento do Estudo de Caso	67
4.1.1. Apresentação do Estudo de Caso	68
4.2. Descrição Estrutural da Organização Caso	69
4.3. Análise da Organização Caso	74
4.3.1. Micro-Estrutura	76
4.3.2. Projeto Padrão das Unidades Operacionais	79
4.3.3. As Interfaces das Unidades Operacionais	82
4.3.3.1. A Coordenadoria de Recursos Humanos	83
4.3.3.2. A Coordenadoria de Atendimento	84
4.3.3.3. As Organizações Responsáveis pelos Serviços Fins	87
4.3.4. Custo e Estratégia de Implantação	88
4.4. Sistema de Informações	90
4.4.1. Manifestações por meio de Fichas	94
4.4.2. Manifestações por meio do Teleatendimento.....	94

4.4.3. Manifestações por meio da Internet	95
4.4.4. Avaliações com Cartões Eletrônicos	95
4.4.5. Pesquisas Anuais	95
4.4.6. Instrumentos de Acompanhamento da Produtividade	97
4.5. Macro-Estrutura	97
4.6. Recursos Humanos	100
4.6.1. Estratégias de Recrutamento da Força de Trabalho	101
4.6.2. Estratégias de Capacitação e Motivação dos Funcionários	105
4.7. Pesquisa dos Aspectos Predominantes da Cultura de Gestão.....	109
Conclusões	118
Referências Bibliográficas	122
Anexos (Volume 2)	134

Índice de Figuras

Figura 1: Estrutura do Trabalho	10
Figura 2.2: Ajuste do Papel do Estado à sua Capacidade	36
Figura 2.3: Os Quatro Setores do Estado	38
Figura 3.4: Áreas de Avaliação da Gestão Pública	63
Figura 3.5: Áreas e Itens de Avaliação da Gestão Pública	64
Figura 4.6: Estrutura da Organização	76
Figura 4.7: <i>Layout</i> Padrão das Unidades Operacionais	80
Figura 4.8: Estrutura Organizacional das Unidades Operacionais	88
Figura 4.9: Fluxo do Sistema de Informações	93
Figura 4.10: Configuração Estratégica e Órgãos Superiores de Coordenação e Controle	98
Figura 4.11: Etapas do Processo de Seleção	104

Índice de Tabelas

Tabela 2.1: As Três Etapas da Reforma Inglesa	28
Tabela 4.2: Codificação das Unidades Operacionais	68
Tabela 4.3: Codificação das Entrevistas.....	68
Tabela 4.4: Caracterização das Unidades Operacionais	70
Tabela 4.5: Evolução do Volume de Atendimento por Unidade Operacional	72
Tabela 4.6: Custos de Implantação das Unidades Operacionais	89
Tabela 4.7: Composição da Força de Trabalho	101
Tabela 4.8: Faixas de Gratificação	106
Tabela 4.9: Perfil dos Funcionários Entrevistados	109
Tabela 10 (Volume 2): Explicação sobre os Principais Eventos Observados no Estudo de Caso	260
Tabela 11 (Volume 2): Principais Órgãos e Serviços que Integram a Organização Caso	262

Índice de Anexos

Anexo 1: Relação dos Principais Documentos Analisados na Pesquisa	136
Anexo 2: Roteiros de Questões para Entrevistas	138
Anexo 3: Transcrições das Entrevistas	142
3.1. Entrevista 1 (MG1)	142
3.2. Entrevista 2 (FG2)	174
3.3. Entrevista 3 (MS3)	215
3.4. Entrevista 4 (FE4)	228
3.5. Entrevista 5	249
Anexo 4: Explicação sobre os eventos observados no Estudo de Caso	260
Anexo 5: Principais Órgãos e Serviços que Integram a Organização Caso	262

Resumo

Este estudo trata da complexidade das transformações de uma organização pública no contexto da reforma do Estado no Brasil e suas relações com o gerenciamento estratégico.

O estudo inicia-se com revisão teórica, analisando o processo de evolução do Estado e do Serviço Público no Brasil, constatando-se que o Estado Brasileiro desenvolveu de forma interdependente a centralização administrativa e o autoritarismo político, resultando em Organizações de Serviços Públicos auto-referenciadas e isoladas da sociedade.

Tornou-se necessário discutir os principais projetos da reforma do Estado no Brasil e analisar a proposta de Administração Pública Empreendedora, fundamentada numa diretriz constante do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública.

Com o objetivo de verificação desse processo, desenvolveu-se um Estudo de Caso em uma organização pública do Estado de São Paulo.

Este Estudo de Caso permite constatar o elevado grau de complexidade da organização, que opera duas estruturas organizacionais complementares e aplica diversas estratégias de gestão, caracterizando-se como inovativa pela ausência desses processos em organizações públicas tradicionais.

Palavras-chave: Administração, Administração Estratégica, Administração Pública Empreendedora, Reforma do Estado.

Abstract

This essay deals with the complexity of the transformations of a public organization in the context of the State Reform in Brazil and its relations with strategic management.

The essay begins with a theoretical review, analyzing the evolution process of the State and the Public Service in Brazil, verifying that the Brazilian State has developed, in an interdependent way, the administrative centralization and political authoritarianism, resulting in self-centred Public Services, isolated from society.

It has become necessary to discuss the main projects of the State Reform in Brazil and to analyze the entrepreneurial public administration, founded on a constant directive of the assessment instrument of the public administration.

Aiming the verification of this process, a case-study made by a public organization in the State of São Paulo, has been developed.

This case-study allows the verification of the high level of complexity of the organization, which operates two complementary organizational structures and apply several management strategies, becoming innovative due to the absence of these processes in traditional public organizations.

Key-words: Administration, Strategic Administration, Entrepreneurial Public Administration, State Reform.

Introdução

Apresentação

No decorrer do século XX, o Estado Brasileiro se transformou continuamente e assumiu funções cada vez mais complexas, passando de um Estado simples, que se responsabilizava pelo provimento direto de um pequeno número de serviços, como representação externa, administração da Justiça, garantia da lei e da ordem, para um Estado que incorporou funções econômicas e sociais.

Entre as funções sociais incluem-se serviços de natureza diversa, como saúde, educação, cultura, pesquisa científica e a administração de um gigantesco e complexo sistema de previdência e assistência social.

As funções econômicas compreendem a regulação econômica interna, as relações econômicas internacionais, a administração da moeda, o provimento de serviços públicos diversos, a execução de projetos de infra-estrutura e, ainda, a atuação empresarial na produção de diversos bens, em setores da economia, nos quais não havia empreendedores desenvolvidos ou consolidados.

O advento de uma crise econômica de proporções mundiais durante as décadas de 70 e 80, desencadeadas pelos dois choques do petróleo, ocorridos em 1973 e 1979, provocou uma erosão nas receitas do setor público, levando-o a uma grave crise financeira (Abrúcio & Costa, 1998: 175).

No Brasil, a década de 80 foi caracterizada como perdida e o desempenho do setor público é regularmente apontado como principal responsável pelo baixo desempenho da economia como um todo (Bresser Pereira, 1998a: 23).

Essa percepção de que a crise financeira do Estado havia reduzido a sua capacidade de ação, desencadeou uma discussão sobre o papel a ser desempenhado pelo setor público na sociedade contemporânea. Tal discussão culminou com um diagnóstico de que estavam enfraquecidas as principais estratégias de atuação do Estado, adotadas desde as primeiras décadas do século XX nas áreas econômica, social e administrativa (Abrúcio & Costa, 1998: 175; Bresser Pereira, 1998a: 22-23; idem, 1999: 17-18).

Essa crise financeira do Estado, conjugada com a ascensão de uma ideologia liberalizante, impôs a reestruturação do setor público, com a conseqüente redefinição do seu papel e das funções do Estado.

No campo econômico, passou-se de uma concepção de Estado interventor e financiador do desenvolvimento, para um tipo de Estado que se denomina coordenador e facilitador de estratégias que possibilitem à indústria nacional tornar-se competitiva no cenário internacional (Bresser Pereira, 1998b: 237).

No campo social, busca-se transitar de um Estado provedor diretamente de um grande número de serviços, para um Estado que se concentra em suas competências centrais, delegando a prestação de muitos serviços públicos à iniciativa privada e buscando-se a construção de parcerias estratégicas com novas formas de organização da sociedade, no sentido de se compartilhar com elas determinadas atividades envolvidas na formulação, execução e avaliação de políticas e organizações públicas (Nassuno, 1999: 151-152).

No campo administrativo, as ações são direcionadas para a tentativa de superação do modelo burocrático de gestão pública, como uma estratégia para se melhorar a eficácia das políticas, a produtividade e a qualidade dos serviços públicos (Mare, 1997: 41-42).

Inicialmente, as discussões sobre a transformação do Estado no Brasil foram norteadas por uma dicotomia que buscava opor, de forma absoluta, os setores público e privado e que se concentrava na tentativa de se definir um tamanho ideal para o Estado.

Os neoliberais, identificados com a idéia de um Estado mínimo, apontavam o setor público como naturalmente ineficiente, caro para a sociedade e, também, que a sua atuação, pura e simples, seria a causa de diversas distorções que ocorrem na economia. Por isso, só seria possível reduzir os males inerentes ao Estado reduzindo-se o seu tamanho e o seu papel na economia contemporânea ao mínimo necessário para o funcionamento da economia de mercado (Przeworski, 1998: 42).

Desse diagnóstico, resultou uma compreensão de que, sempre que possível, a prestação de serviços públicos deveria ser delegada às empresas privadas, consideradas mais eficientes e mais sensíveis às necessidades dos clientes, principalmente, porque operariam com um padrão mínimo de regulamentação, submetendo-se, fundamentalmente, às regras da economia de mercado. Mesmo os serviços que permanecessem dentro do novo escopo de atuação do Estado deveriam ser prestados por organizações públicas que incorporassem à sua lógica de funcionamento certas estratégias e mecanismos de gestão desenvolvidos pelas

empresas pertencentes ao setor privado, submetendo-se as organizações do setor público a um ‘choque gerencial’.

Contudo, há, também, os que compreendem que os mercados são insuficientes como mecanismo de coordenação econômica e social e, embora, também proponham a reestruturação do setor público e a redefinição de suas funções, fazem-no com propostas e objetivos distintos.

Compreende-se que a verdadeira questão é a de se instituir mecanismos que façam o Estado cumprir o seu papel e, ao mesmo tempo, o impeçam de extrapolá-lo, deixando os mercados livres para a alocação de bens privados sempre que a taxa de retorno não difira da taxa social (Przeworski, 1998: 41), reduzindo o tamanho do setor público, retirando-o das atividades produtivas e, em menor grau, diminuindo a sua intervenção na economia e na prestação de serviços. Simultaneamente, entende-se a necessidade de ampliar a sua atuação no financiamento de atividades sociais, fortalecendo a sua capacidade para governar, resgatando-se a sua autonomia financeira e instituindo-se instrumentos políticos eficazes para assegurar ao Estado a força necessária para resistir à sua captura por grupos privados, conferindo-lhe capacidade para criar e implementar regras universalistas (Bresser Pereira, 1998a: 23).

Nesta perspectiva, as ações empreendidas no decorrer da década de 90 no Brasil, visaram, sobretudo, reduzir o tamanho e os custos do setor público, desencadeando-se um processo de privatização de empresas estatais, redução do número de funcionários por meio de cortes, planos voluntários de desligamentos, além de transferências de funcionários ao setor privado via desestatização.

Embora se compreenda que este processo ainda não está concluído, as ações deslocam-se, na atualidade, para a implementação de estratégias de melhoria da qualidade do gerenciamento de organizações públicas, buscando-se o aperfeiçoamento ou a superação de um paradigma de gestão concentrado no controle de procedimentos, transitando-se para outro que tenta incorporar em sua lógica de funcionamento a mensuração dos resultados que efetivamente são gerados para a sociedade.

Essa proposta de gestão desenvolvida para as organizações públicas, baseia-se, fundamentalmente, na adaptação, para o contexto do setor público, de diversas técnicas de gestão desenvolvidas pelas empresas privadas que operam no mercado em condições competitivas.

Contudo, considerando-se que o contexto em que operam as organizações públicas é, fundamentalmente, monopolístico, algumas questões que permanecem sem respostas fundamentadas são formuladas para servirem de guias para este estudo:

- Como estruturar organizações públicas que ultrapassem os limites dos controles formais e burocráticos de gestão?
- Como romper a forma fragmentada com que os serviços públicos são ofertados aos cidadãos, focalizando melhor as suas necessidades?
- Como instituir mecanismos de democratização da gestão de organizações e da prestação de serviços públicos?
- Como introduzir mecanismos de mensuração da qualidade e da produtividade de serviços públicos?

Hipóteses

A resposta possível a estas questões neste momento, a maior parte baseada em literaturas acadêmica e gerencial voltadas para o setor público, enfatiza diversos aspectos, como a redefinição dos serviços em função das necessidades concretas dos usuários, ouvindo-os; a aglutinação das organizações públicas e dos seus serviços, estrategicamente, em formato *shopping*; a redução dos níveis hierárquicos das organizações, buscando aproximarem-se os gestores das organizações dos usuários de serviços públicos; o compartilhamento com a sociedade e com os usuários de estratégias de avaliação da qualidade dos serviços públicos; a avaliação sistemática do desempenho individual e organizacional; a qualificação permanente dos funcionários; a disseminação de informações à sociedade sobre a missão das organizações e sobre as condições gerais para a obtenção de serviços públicos.

Questões Correlatas Relevantes

Embora se reconheça a existência de certas semelhanças entre técnicas de gerência pública e privada, os dois setores diferenciam-se quanto aos objetivos e limitações a que estão sujeitos.

Entre as muitas diferenças, pode-se dizer que, enquanto os gestores do setor privado movem-se pela busca do lucro, os seus equivalentes no setor público orientam-se pela busca de uma reação favorável aos políticos eleitos; o governo é aberto e, por isso, seus movimentos são mais lentos quando comparados às empresas, nas quais os administradores podem decidir rapidamente a portas fechadas; o setor público é financiado pela arrecadação de tributos, enquanto as empresas privadas são financiadas pelos clientes que adquirem seus produtos livremente no mercado (Osborne & Gaebler, 1995: 21-22).

Combinados, os aspectos diferenciadores dos dois setores, podem fazer com que certos instrumentos utilizados no setor privado, por exemplo, para motivar os funcionários, não sejam eficazes no setor público ou que sejam, até mesmo, inviáveis.

Outras diferenças podem ser identificadas também pela inexistência, no setor público, de indicadores sintéticos e diretos como os aplicados ao setor privado (Cardoso, 1999: 12), onde as atividades dos gestores podem ser medidas por um critério único, como por exemplo, o financeiro (Nassuno, 1999: 157).

Deve-se observar que a literatura que trata das questões da qualidade e da produtividade tem abordado o assunto, quase que exclusivamente, sob o enfoque da empresa privada. Nesse sentido, embora se possam encontrar muitas variações conceituais, a qualidade, quase sempre, é apresentada como o estabelecimento de certos parâmetros que passam a ser medidos com a finalidade de se atingir determinados objetivos específicos. Este objetivo, para uma empresa privada, como salientam Goldratt (1991: 13) e Gitman (1997: 16), é sempre a maximização do lucro do acionista.

No setor público a tarefa de especificar, medir e quantificar parâmetros é significativamente mais complexa que na iniciativa privada, em decorrência de suas características institucionais e da multiplicidade de objetivos que buscam as organizações públicas, cujos projetos possuem natureza social.

Segundo Cardoso (1999: 12), duas são as razões fundamentais para essa maior complexidade e dificuldade:

- Dificuldade para medir os produtos oferecidos pelo setor público, em virtude da multiplicidade de objetivos que as instituições públicas perseguem e dos serviços que provêm;
- Ausência de mercados, de preços e transações, o que dificulta a mensuração de sucessos por meio de uma expressão monetária simplificada, principalmente quando se trata de monopólio, como Segurança e Relações Exteriores.

Produtos Privados e Serviços Sociais

Contador (2000: 23) divide os bens e serviços em três categorias básicas: bens específicos ou de mercado, bens públicos e bens semi-públicos. Os bens de mercado são aqueles de consumo divisível, voluntário e que trazem satisfação apenas para o indivíduo que o consome. Essa categoria pode ter o valor de utilidade identificado nos preços de mercado.

Já a sua categoria oposta, os bens ou serviços públicos, não são divisíveis e, ao contrário dos bens privados, o seu consumo por um indivíduo não prejudica a possibilidade de consumo dos demais. Assim, a aquisição de um automóvel por um indivíduo implica em restrição a outro, enquanto, por exemplo, a segurança nacional é um serviço indivisível e não voluntário, na medida em que, queira ou não, cada indivíduo é obrigado a aceitar proteção fornecida pelo Estado aos residentes no país (Contador, 2000: 23-25).

Os bens e serviços indivisíveis têm consumo coletivo. Como medir, por exemplo, a quantidade que cada indivíduo consome de segurança?

Para Contador (2000: 24), quando não se pode medir a quantidade consumida individualmente de determinado serviço, a tendência natural é a de se subestimar o seu valor. Provavelmente, determinados serviços públicos sejam mais percebidos quando, em decorrência de algum problema, eles deixam de ser prestados ou o são de forma deficiente. Percebemos melhor a importância de um setor público eficiente na ausência de um trânsito disciplinado, no caos do transporte coletivo, na insuficiência dos serviços médicos. Mas, dificilmente percebemos, por exemplo, o mercado e a concorrência como ‘bens’ públicos.

Quanto cada indivíduo consome dos serviços do CADE¹ para evitar a formação de monopólios e assegurar que os preços de mercado reflitam, de fato, a competência concorrencial?

A terceira categoria identificada por Contador é a de bens semi-públicos. Esta categoria é divisível, portanto é possível, em parte, quantificar o seu uso ou consumo. Este é o caso dos serviços denominados meritórios, como por exemplo a educação. Contudo, a elevação da qualidade e da quantidade dos serviços educacionais geram externalidades positivas que se dispersam por toda sociedade. Portanto, o benefício não é apenas individual e o resultado global supera a somatória dos benefícios individuais (Contador, 2000: 25).

Um aspecto recorrente, quando se coloca a questão da avaliação das ações do setor público, é a tendência de se confundir a avaliação de impacto com o controle financeiro e de legitimidade. Essa confusão traduz-se no entendimento de que a avaliação seria exercida pelos diversos órgãos de controle, dentre os quais, os Tribunais de Contas.

No entanto, as análises feitas por estes órgãos limitam-se a verificar se determinados procedimentos foram cumpridos e como foram gastos os recursos, não abrangendo a avaliação dos resultados efetivamente obtidos com o uso desses recursos.

Em que pesem as diferenças existentes entre os setores público e privado e as dificuldades de medir e quantificar as atividades desenvolvidas por organizações públicas, uma das principais demandas que se tem colocado a estas organizações é a de atender com mais rapidez e eficiência às necessidades dos usuários de serviços públicos. Trata-se de uma exigência crescente que parte tanto da sociedade quanto de outros órgãos superiores existentes no interior do próprio sistema governamental.

Levando-se em consideração as questões básicas, as hipóteses e as questões correlatas, desenvolveu-se este estudo para a análise das transformações de uma organização pública em sua complexidade de elementos e os diversos fatores envolvidos na aglutinação em um mesmo espaço operacional de um grande número de outras organizações públicas.

Dado o complexo de variáveis envolvidas, este trabalho concentrou-se no estudo dos processos operacionais da organização, como elementos que venham a se relacionar com os pressupostos teóricos identificados na literatura que trata da transformação gerencial no setor público.

¹ Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

A escolha do setor público como foco deste trabalho justifica-se pelo fato de tratar-se de um setor cuja atuação impacta todos os outros setores econômicos e sociais, incluindo-se, também, as relações estabelecidas estritamente entre agentes privados. Contudo, apesar dessa relevância, verifica-se, de forma genérica, um grande descompasso entre as expectativas da sociedade e o desempenho dos serviços públicos, impondo-se que ele seja transformado em benefício da sociedade.

Vale acrescentar que, embora a literatura que trata da transformação gerencial no setor público enfatize a necessidade de aperfeiçoamento ou mesmo de superação do modelo burocrático de gestão, sugerindo-se a superioridade da proposta de gestão denominada nos documentos oficiais de Administração Pública Gerencial², a abordagem está bastante limitada ao plano teórico, sendo praticamente inexistentes estudos empíricos que demonstrem a sua lógica, estratégia e eficácia, considerando-se a sua aplicação em um contexto organizacional real.

Metodologia

Feita a revisão de literatura, empreendeu-se um estudo de campo, utilizando-se do método do Estudo de Caso, considerado por Godoy (1995a: 25) a estratégia de estudo mais indicada quando se procura compreender como certos fenômenos ocorrem em um contexto com poucas possibilidades de controle sobre os eventos estudados. Considerou-se necessário explorar com maior profundidade os fenômenos que se mostravam exteriormente, evitando-se defini-los previamente em categorias já conhecidas, adotando-se uma perspectiva qualitativa de pesquisa empírica cujo objetivo foi a investigação da organização e seus fenômenos complexos em um contexto natural (Bogdan & Biklen, 1994: 16).

Como técnicas de pesquisa, utilizaram-se a observação direta e a análise documental como instrumentos principais, e entrevistas como instrumento complementar. Como ensinado por Easterby-Smith, Thorpe e Lowe (1999: 100), realizaram-se períodos de observação de determinados cenários, complementando-se as informações obtidas com entrevistas e análise documental, esta considerada por Godoy (1995b: 68) uma técnica de

² Neste estudo, a Administração Pública Gerencial será designada como Gestão Pública Empreendedora.

abordagem válida que pode ser utilizada para complementar informações obtidas em outras fontes.

Os dados coletados e dispostos sob a forma de notas de campo, entrevistas transcritas e documentos foram organizados e codificados de forma a permitir um tratamento homogêneo. Esse conjunto de dados qualitativos foi analisado segundo a técnica de Análise de Conteúdo. Inicialmente, adotou-se uma perspectiva quantitativa de análise de dados qualitativos, como ensinado por Bardin (1977), pela qual se buscava, fundamentalmente, captar a frequência com que surgiam determinados conteúdos e conceitos.

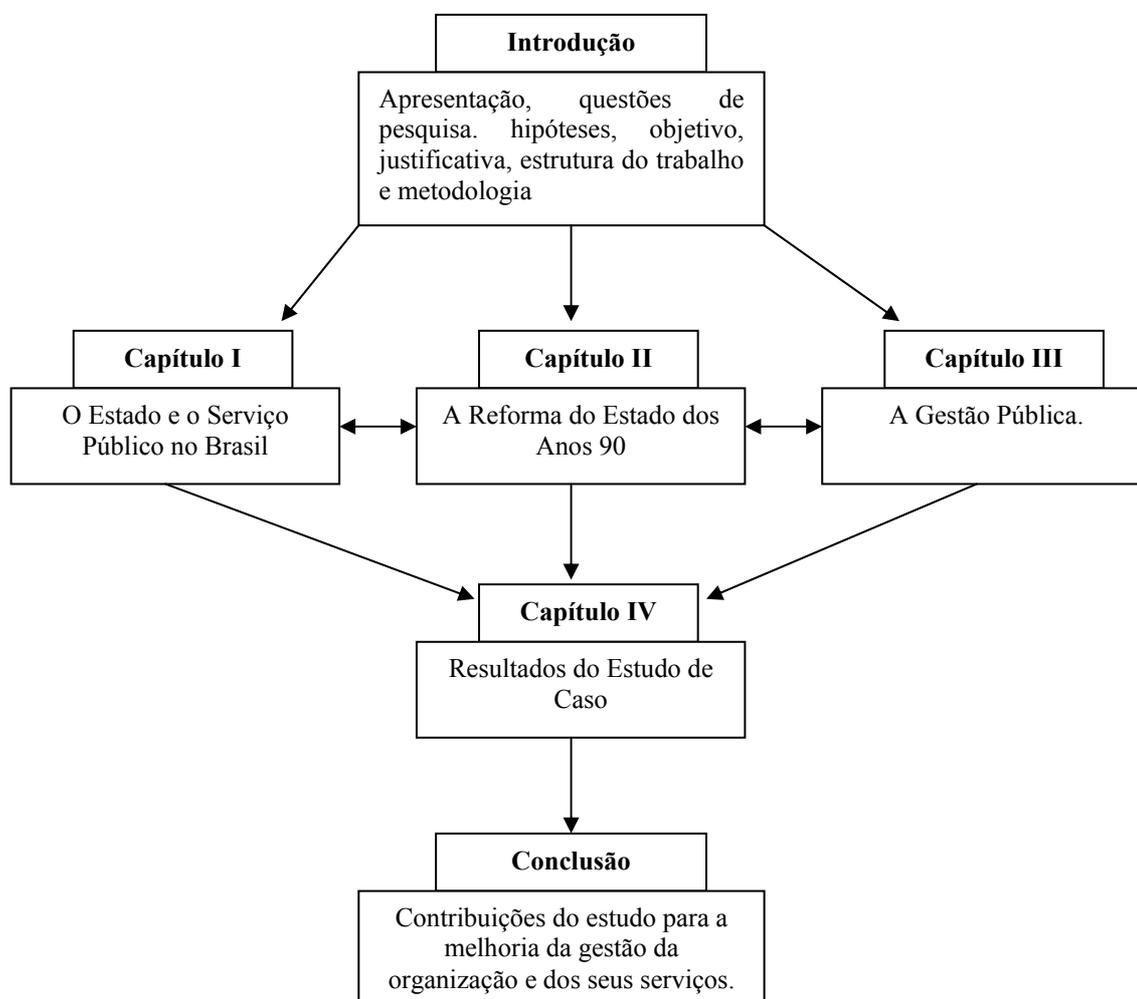
Após o Exame de Qualificação, por sugestão da Banca de Qualificação, incorporou-se uma perspectiva de análise que, embora mantenha a maioria dos processos da análise positivista de conteúdo, busca compreender os dados coletados em função do contexto no qual são gerados³, como discutido por Altheide (1996) em Análise Qualitativa da Mídia.

³ Esta estratégia de análise de conteúdo é definida por Altheide (1996: 2) como Análise de Conteúdo Etnográfica (tradução do pesquisador).

Estrutura do Trabalho

Com a Figura 1, passa-se a demonstrar como o presente trabalho está organizado.

Figura 1: Estrutura do Trabalho.



Fonte: Elaborada pelo Autor.

Na Introdução apresenta-se o trabalho por meio de uma discussão preliminar. Formulam-se as questões de pesquisa, as hipóteses, estabelecem-se o objetivo, a justificativa e a metodologia utilizada no desenvolvimento do Estudo de Caso.

No Capítulo I, por ser o objeto de estudo uma organização pública, tornou-se necessário fazer uma discussão sobre o processo de evolução do Estado e do Serviço Público brasileiros. A discussão é feita baseando-se em dois eventos históricos considerados centrais para a compreensão do Estado brasileiro: as reformas de 1937 e 1967.

No Capítulo II, discutem-se os principais projetos da reforma do Estado no Brasil nos anos 90. Busca-se, também, compreender as estratégias e os principais processos da reforma inglesa que, levada a efeito no decorrer da década de 80, estabeleceu-se como um paradigma para as reformas empreendidas posteriormente em outros países, inclusive no Brasil.

No Capítulo III, discute-se o processo de evolução das formas de gestão pública e as principais características da proposta de Gestão Pública Empreendedora. Analisa-se o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, desenvolvido com o objetivo de induzir a transformação gerencial do setor público.

No Capítulo IV, apresentam-se os resultados do Estudo de Caso realizado em uma organização pública do Estado de São Paulo.

Por fim, destacam-se as principais conclusões do Estudo de Caso, com os quais se pretende contribuir com o processo de evolução da organização estudada e fornecer sugestões de áreas que poderão ensejar estudos posteriores.

Capítulo I - O Estado e o Serviço Público no Brasil.

1.1. Introdução

O Estado é uma forma de organização da sociedade caracterizada pelo estabelecimento de relações de subordinação entre governantes e governados (Bobbio, 1997: 14), na qual alguns são escolhidos para o exercício de funções no governo com a responsabilidade de assegurar a prevalência do interesse coletivo sobre os interesses privados. Políticos e funcionários são, dessa forma, agentes da sociedade (Przerworski, 1998: 39-73).

Por constituir-se em um agrupamento de indivíduos estabelecidos em um território determinado e submetidos à autoridade de um poder político soberano (Silva, 1997: 321), a organização e a atuação do Estado representam valores historicamente produzidos e consolidados em um espaço social, determinando padrões de relacionamentos entre os detentores do poder político e a sociedade (Amorim, 2000: 95). Os antigos filósofos gregos, por exemplo, compreendiam o Estado como uma organização que deveria ser colocada antes e acima dos indivíduos e dos grupos pela sua capacidade de suprir melhor a sociedade do que as partes que a compõem (Aristóteles, sd: 21-52). Nesse contexto, a existência do Estado implica em que indivíduos e grupos concedam-lhe autoridade em certas áreas, conferindo-lhe, inclusive, poder coercitivo sobre todas as outras formas de organização existentes na sociedade.

Desse modo, nas mais recentes décadas, notadamente na década de 90, a atuação do Estado, sua organização e o papel que ele desempenha em nossa sociedade tornaram-se tema central na agenda das reformas que deveriam acontecer para se modernizar o Brasil. O mundo passa por um período de intensas e aceleradas transformações e, com elas, mudam-se as expectativas e, também, as concepções sobre o papel do Estado na sociedade.

Assim, após um período marcado por um amplo consenso sobre o papel do Estado como provedor direto de um grande número de serviços e de promotor do desenvolvimento econômico, em decorrência de uma sucessão de crises de natureza política, econômica e administrativa, ficou abalado esse pensamento quase unânime que se tinha sobre o papel do Estado em nossa sociedade. Esgotava-se a aceitação ao padrão de atuação do Estado adotado desde as décadas de 30 e 40, quando ele exerceu um papel central na industrialização dos países em desenvolvimento e, também, no esforço de reconstrução dos países envolvidos na segunda guerra mundial.

Nos campos financeiro e fiscal, as crises foram desencadeadas pelos dois choques do petróleo ocorridos em 1973 e 1979 (Abrúcio & Costa, 1998:1) e se caracterizaram pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado (Bresser Pereira, 1998b: 239), agindo sobre as suas falhas.

Essas crises atingiram o Estado em suas três estratégias centrais: econômica, social e administrativa. Segundo Abrúcio e Costa (1998: 1), a estratégia econômica caracterizava-se pela existência de vários instrumentos de regulação e indução do investimento privado e pela participação do Estado em setores produtivos considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Na dimensão social, ampliou-se o leque de políticas sociais como um mecanismo de reforço à capacidade redistributiva do Estado. No campo administrativo, constituiu-se o modelo burocrático de gestão pública com o objetivo de desarticular os grupos oligárquicos que utilizavam os bens públicos com finalidade privada e para tornar mais eficaz e impessoal a estrutura governamental.

Tais dimensões estratégicas, balizadoras da ação do setor público, são apontadas como a principal causa das crises que atingiram a economia Brasileira a partir da década de 80. Para Bresser Pereira (1998b: 239) as crises decorreram do modelo de intervenção do Estado na economia, da forma burocrática de gestão pública, da redução da arrecadação fiscal decorrente da queda na atividade produtiva e da aceleração do processo de endividamento, causada pela elevação dos juros internacionais.

No Brasil, de forma complementar e paralela, no bojo do processo de transformação do sistema de governo durante a década de 80, desenvolveu-se uma crise política que se estenderia desde a fase final do regime militar até o afastamento do Presidente Fernando Collor de Mello em 1992.

Adicionalmente, um conjunto de transformações sociais, designado de forma imprecisa de globalização ainda em curso, atingiu profundamente as estratégias de ação dos governos. Segundo Bresser Pereira (1999: 18), a crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo e a abertura da economia brasileira à competição internacional iniciada em 1990, em meio ao processo de globalização, exigiu a redefinição das suas funções.

Dessa maneira, as discussões sobre a reforma do setor público no Brasil é, a um só tempo, uma tentativa de se fazer frente a uma nova realidade fiscal-financeira do Estado, buscando-se a melhoria dos processos de gestão das organizações do setor público e, também, uma tentativa de adaptação a um novo paradigma internacional, no qual os Estados nacionais

viram a sua soberania ser reduzida, notadamente, quanto à sua capacidade de formular e implementar políticas econômicas⁴ (Castells, 1998: 145; Martins, 1998: 44; Dupas, 1998: 47).

A origem e em grande parte a evolução do Estado no Brasil pode ser caracterizada pela tendência da conjugação dos processos de centralização administrativa e autoritarismo político. Embora a federação norte-americana tenha sido a matriz que inspirou o nascimento da forma federativa brasileira, ambas diferenciam-se profundamente quanto aos movimentos que as originaram.

Nos Estados Unidos, a federação surgiu de uma decisão das colônias e, posteriormente, dos Estados que se uniram para criar um Estado Federal, enquanto no Brasil deu-se o inverso, o Estado Federal existiu antes dos Estados membros (Afonso, 1995: 57). Enquanto nos Estados Unidos a regra básica para o surgimento da federação foi o convencimento, a concordância e o consentimento dos Estados subnacionais, no Brasil não foi necessária nenhuma aprovação da forma federativa pelos Estados que substituíram as antigas províncias imperiais (Oliveira, 1995: 77).

Destas diferenças entre as formas como se originaram as duas federações, verifica-se que nos Estados Unidos realizou-se um esforço de implantação de uma organização central pela vontade das partes, muito provavelmente, pela conveniência de se obter sinergias nas relações com outros Estados nacionais autônomos. Já no Brasil, a descentralização visava atender ao interesse da autoridade central, limitava-se aos aspectos administrativos e fez-se, provavelmente, com base no interesse das oligarquias políticas que privatizavam grande parcela das atividades do Estado.

⁴ Para Forjaz (2000: 44) a autoridade dos Estados nacionais vem sendo solapada também internamente com o fortalecimento de entidades subnacionais e municípios cada vez mais autônomos e poderosos. A competição do Estado com entidades transnacionais e subnacionais estaria levando a um novo medievalismo. As organizações multilaterais, corresponderiam ao que, na idade média, foi o poder da igreja, constringendo por fora e limitando o poder dos Estados. O fortalecimento da identidade local, devido à perda da identidade nacional, corresponderia a um novo tribalismo.

Também os blocos econômicos, como o Mercosul e a União Européia, representam redução do poder dos Estados Nacionais, na medida em que, para que haja a integração, é necessário que os países membros de determinado bloco abdicuem de parte da soberania nacional em prol de alguma entidade supranacional. O crime organizado, do qual é expressão o narcotráfico, o contrabando, os crimes financeiros, o terrorismo e determinadas formas de violência urbana, também constringe o poder dos Estados nacionais, na medida em que, queiram ou não, impõe formas de conduta aos países e à população, constituindo-se em novas formas de organizadores sociais.

Makenzie e Tolloc (1978) compreendem existir na atualidade quatro tipos de organizadores sociais: o mercado, a coerção governamental, a violência e os grupos voluntários.

No processo de evolução do Estado brasileiro, identificam-se dois eventos históricos considerados relevantes para a sua compreensão. Trata-se das duas reformas empreendidas no decorrer do século XX, ambas conduzidas com mão de ferro durante mandatos de governos autoritários.

1.2. A reforma de 1937.

A Reforma ocorrida em 1937, durante o governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945), teve como objetivo principal a modernização da atividade estatal através da racionalização do processo orçamentário, da criação de novas entidades e instituições públicas e da implantação do modelo burocrático de gestão pública (Pacheco, 1999: 97) para substituir o paradigma patrimonialista então vigente (Bresser Pereira, 1998b: 241; idem, 1999: 23). Embora esta reforma tenha sido iniciada em 1934, período constitucional do governo Vargas, ela se acelerou após o golpe de 1937, com o fechamento do Congresso Nacional, extinção dos Partidos Políticos, cassação de opositores ao Estado Novo e censura aos meios de comunicação.

Esta reforma caracterizou-se pela introdução dos princípios clássicos da burocracia na Administração Pública Brasileira (Bresser Pereira, 1998b: 243), com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, (DASP) em 1937, e do Estatuto dos Funcionários Públicos, em 1939, como uma tentativa de romper com o padrão de uso do Estado para fins privados pelas oligarquias provinciais e regionais que eram uma forte realidade na política Brasileira da época (Oliveira, 1995: 78) e desta forma, superar um estágio em que não era clara a distinção entre bens públicos e privados. Na observação de Bresser Pereira (1999: 23):

"A administração burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos".

Determinou-se a estabilidade no emprego para todos os servidores públicos, estabeleceu-se o concurso público como forma de ingresso nos cargos de carreira e instituiu-se o princípio do mérito na organização e promoção de pessoal.

A implantação do modelo burocrático mostrou-se parcialmente eficaz no seu intuito de frear a corrupção e o favoritismo patrimonialista (Bresser Pereira, 1998a: 26) e se constituiu, tanto na administração pública como na administração de empresas, em um instrumento de profissionalização (Ferreira, 1999: 67), uma vez que emergiu dentro de um quadro de aceleração do processo de industrialização do Brasil com ativa participação do Estado, sobretudo nos setores de infra-estrutura, lançando as bases para o Estado-empresário que surgiria no futuro. No segmento econômico, entre as inovações desta época destacam-se a reestruturação do Banco do Brasil, voltando a sua atuação para o fomento das atividades produtivas e o surgimento do denominado setor público produtivo, com a implantação de grandes empresas estatais, das quais vale destacar a Companhia Siderúrgica Nacional, a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce. Também nacionalizou-se a navegação de cabotagem e criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (Oliveira, 1995: 82) fundando uma nova fase de inserção do Brasil na economia internacional que dava início ao paradigma que seria, posteriormente, denominado de substituição das importações.

Em uma sociedade que se transformava rápida e profundamente, no campo administrativo, a implantação do modelo burocrático serviu, também, como uma estratégia de utilização do investimento público com propósitos de segurança, estabilização e desenvolvimento (Aragão, 1997: 106). Ampliava-se a capacidade arrecadadora do Estado com o propósito de assegurar o cumprimento do seu novo papel redistributivo, surgindo o que se denominou Estado de Bem Estar Social, caracterizado pela busca da compensação das desigualdades na distribuição de produtos sociais.

Contudo, apesar de poder apontar avanços obtidos com a implantação do modelo burocrático, este não chegou a ser praticado na sua plenitude. Embora perceba-se um rompimento com os padrões oligárquicos, isso não ocorreu em nível regional. Deu-se um golpe na federação oligárquica, mas as oligarquias sobreviveram (Oliveira, 1995: 80) e os princípios do modelo burocrático foram violados continuamente com a contratação de funcionários fora das regras estabelecidas pelo DASP no do Estatuto dos Funcionários Públicos (Guerzoni Filho, 1996: 41), privilegiando-se as relações pessoais e de apadrinhamento político, nos quais os cargos públicos eram utilizados para premiar parentes, amigos, políticos e cabos eleitorais, servindo como moeda de troca no jogo das negociações políticas e eleitorais.

Embora transformado, o patrimonialismo se manteve e o coronelismo cedeu lugar ao clientelismo. Paralelamente ao esforço modernizador, as práticas clientelistas nortearam a

expansão dos órgãos públicos, fazendo prevalecer um sistema misto, com traços do racionalismo burocrático convivendo com um novo tipo de uso dos bens públicos para fins pessoais. Ao lado dos quadros de carreira, contratados mediante concurso público, proliferaram práticas de recrutamento de funcionários temporários sem concurso. Estas contratações que descumpriam as normas burocráticas, posteriormente, por meio de decretos, ou no ensejo das reformas constitucionais, eram incorporadas ao quadro de servidores permanentes e estáveis em uma prática que se convencionou chamar, mais tarde, de 'trens da alegria'.

Diversas características da reforma desencadeada no governo Vargas foram mantidas após o processo de redemocratização. Uma delas foi a centralização política e administrativa no Poder Executivo Federal, extremamente fortalecido frente aos outros poderes e níveis de governo.

A reforma de 1937 foi implementada em um período de transformação em que o Estado Novo se implantava golpeando a democracia e o regime republicano ainda em fase de desenvolvimento e consolidação. Para Bresser Pereira (1999: 23), a própria democracia no Brasil dava os seus primeiros passos e, por isso, a reforma priorizou a proteção do patrimônio público das práticas patrimonialistas, sendo, portanto, natural que se implantasse, baseando-se fundamentalmente na desconfiança generalizada⁵.

Esta desconfiança correspondia, em seus desdobramentos operacionais, ao controle prévio e cerrado dos procedimentos. Porém, as iniciativas tomadas para proteger o patrimônio público e isolar a burocracia dos ataques dos grupos patrimonialistas e das pressões dos políticos, eliminaram, também, qualquer possibilidade de controle da máquina pública pela sociedade.

O modelo burocrático implantado a partir de 1937 passou por diversas tentativas de reformulação, pelas quais se buscava corrigir as suas inadequações. Sobretudo, ele era considerado rígido demais e a burocracia passou a ser vista como um grupo concentrado em seus próprios interesses e não como um corpo de funcionários a serviço da coletividade.

⁵ Bresser Pereira (1999), de fato, refere-se aos primeiros passos da democracia no Brasil em 1937. Contudo, vale lembrar que considera-se que o Brasil experimentou um período de relativa estabilidade política mesmo durante o período monárquico correspondente ao IIº Império e que a Constituinte de 1934 foi eleita com razoável grau de representatividade e pluralidade, desenvolvendo-se uma Constituição considerada moderna para a época. O Estado Novo golpeou as liberdades políticas e democráticas impondo fortes restrições à liberdade de expressão e à atuação dos Partidos Políticos.

1.3. A Reforma de 1967.

Visando romper a rigidez do modelo burocrático, em 1967 os governos militares iniciaram uma segunda experiência de reforma do Estado no Brasil. Essa tentativa de reforma, instituída pelo Decreto-Lei 200, dava ênfase à descentralização administrativa mediante o fortalecimento da administração indireta (Bresser Pereira, 1999: 26), considerada mais eficiente que a administração direta, e na qual os funcionários eram contratados sem concurso público.

As exigências de desenvolvimento econômico, baseado em uma forte ação do poder público, colocava a necessidade de uma administração capaz de formular e implementar políticas públicas (Guerzoni Filho, 1996: 43), porém os militares estavam convencidos de que isso não seria possível sem que se instituissem formas alternativas para agilizar a administração pública.

Ao enfatizar a administração indireta, o Decreto-Lei 200 deu maior flexibilidade à administração pública com a criação de fundações, autarquias e empresas estatais, sendo que algumas delas desempenharam um importante papel no desenvolvimento experimentado pelo Brasil no decorrer da década de 70 (Pacheco, 1999: 97), mas também levou ao descuido com a formação de um corpo de funcionários competentes na administração direta, enfraquecendo o núcleo estratégico do Estado (Bresser Pereira, 1998b: 244).

Se, no campo administrativo, a reforma de 1967 constituiu-se em uma busca de maior descentralização, no campo tributário, verificou-se o oposto. Segundo Oliveira (1995: 85), os militares centralizaram a arrecadação de quase todos os impostos, exceção feita ao ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), criado nesta época e arrecadado pelos Estados, e ao ISS (Imposto Sobre Serviços), arrecadado pelos municípios. É importante ressaltar que a autonomia dos Estados e dos Municípios limitava-se à cobrança desses tributos, pois as alíquotas eram fixadas pela União⁶.

Na prática, os governos militares reintroduziram e reforçaram os traços autoritários do governo, assumindo no Poder Executivo Federal os processos jurídico e legislativo, com o conseqüente enfraquecimento dos Poderes Judiciário e Legislativo, limitação da criação e ação dos Partidos Políticos, fragmentação das representações sociais e falta de transparência nas relações com a sociedade, notadamente nas negociações entre as

⁶ Paralelamente a essa centralização da arrecadação, fez-se a reestruturação do Sistema de Transferências Intergovernamentais, modernizando-o e procurando dotar os níveis subnacionais com mais recursos para a execução das funções descentralizadas.

elites políticas, burocratas e empresários. Acentuou-se dramaticamente a repressão aos sindicatos e outras formas organizativas da sociedade, aos Partidos Políticos e opositores do regime militar. Em que pese a ênfase que o Decreto-Lei 200 colocava na moralização do serviço público, os militares continuaram e até ampliaram as violações ao modelo burocrático. As práticas clientelistas persistiram. Muitas das fundações e empresas estatais, criadas com o propósito de dar mais eficiência e autonomia à administração pública, tornaram-se redutos do fisiologismo político, baseando-se nas práticas de apadrinhamento para a concessão de benefícios, verbas e cargos. Como já fizeram as Constituições de 1934, 1946 e, posteriormente, também faria a de 1988, o Decreto-Lei 200 efetivou um grande número de funcionários contratados sem concurso público. Em 1987 apenas 6% dos funcionários públicos eram estatutários, enquanto 94% eram celetistas, ou seja, contratados por critérios que não eram aqueles regidos pelo modelo burocrático (Marcelino, 1987: 11). Quando foi implantado o Regime Jurídico Único, em 1990 (Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro), dos cerca de 700 mil servidores da União, menos de 150 mil eram regidos pelo estatuto do funcionalismo público (Guerzoni Filho, 1996: 44).

Durante toda a década de 70, houve uma explosão no crescimento das empresas estatais e, notadamente no período final do regime militar, para tentar conter o crescimento das oposições e dos movimentos sociais, os militares expandiram os gastos públicos, reforçando ainda mais as práticas clientelistas e o uso das instituições e dos recursos públicos para fins privados e eleitorais.

As experiências de implantação de reformas por governos autoritários têm conseqüências que precisam ser consideradas. Elas iniciaram-se no seio do Estado e não se constituíram em um esforço que objetivava responder a demandas da sociedade (Campos, 1990: 42). Criaram-se condições para o superdimensionamento do Poder Executivo Federal sobre os outros poderes e níveis de governo. Sobretudo, o Poder Legislativo foi crescentemente esvaziado e, mesmo em períodos de normalidade democrática, ainda sofre seguidas tentativas de deslegitimação e, em muitos momentos da nossa história recente, o Poder Judiciário tornou-se dependente do Poder Executivo até mesmo para a obtenção de recursos financeiros.

No tocante à estrutura do Estado, as reformas das décadas de 30 e 60 concentraram-se na criação e extinção de órgãos públicos. Sobretudo na reforma de 1967, verifica-se um esforço para criar estruturas paralelas de administração, visando contornar o que se considerava rigidez da administração direta. Para Bresser Pereira (1999: 26), essa

ênfase dada à descentralização mediante a administração indireta foi a primeira tentativa de introdução de um modelo gerencial⁷ no setor público brasileiro.

Contudo, a intolerância política, a falta de espaços institucionalizados para a interferência dos Partidos Políticos e de outras forças sociais criaram sérios obstáculos para a comunicação entre as esferas públicas e a sociedade. Reforçou-se o isolamento de uma burocracia que se considerava superior e eficiente na formulação de políticas, sem que fosse possível qualquer forma de participação da sociedade.

A Constituição de 1988, elaborada em um período de grande liberdade democrática, euforia política e demonização dos governos militares, procurou ampliar os espaços de participação popular e frear os abusos observados no uso da administração indireta. Contudo, as iniciativas dos constituintes são vistas freqüentemente como um retrocesso burocrático (Bresser Pereira, 1999: 27; Ferreira, 1999: 78) ao estender os princípios da administração direta também para a indireta numa tentativa de melhorar o controle das empresas estatais, vistas pelos Constituintes como poderosas, insuladas e fora de controle.

Da centralização administrativa e do autoritarismo político, predominantes no processo de formação do Estado brasileiro, resultou um Serviço Público culturalmente isolado da sociedade quanto à sua forma de funcionamento, protegido de qualquer possibilidade de controle social, concentrado no formalismo legal que privilegia os meios em detrimento e acima dos resultados.

1.4. O Serviço Público Brasileiro.

Como discutido no tópico anterior, a formação da burocracia no Brasil foi baseada nas relações de clientela, no favoritismo e no elitismo. Implantou-se um serviço público afastado da sociedade e uma burocracia arredia e protegida de qualquer forma de controle social dos resultados que obtém com as políticas que planeja e executa.

Os funcionários que ingressam no serviço público por meio das relações de clientela tomam os seus padrinhos por aqueles a quem devem servir, enquanto a burocracia profissional coloca as normas no centro de suas atenções e ações. Embora se possa

⁷ A expressão 'gerencial' é utilizada pelo autor como sinônimo de uma administração que dá ênfase aos resultados em vez do cumprimento de normas.

compreender que o serviço público existe para responder a uma necessidade objetiva da sociedade, não há mecanismos pelos quais esta possa cobrar os administradores públicos pelo atendimento dessas necessidades.

Ao descaso do Estado e da burocracia pública com os cidadãos, soma-se a desmobilização da sociedade para exigir um serviço de qualidade e de exercer maior controle sobre o Estado. Burocratas, políticos e cidadãos, sobretudo os mais humildes, concebem o serviço público como um favor que os políticos fazem à sociedade.

Na ausência da participação da sociedade e de mecanismos de aferição de resultados, os instrumentos de controle existentes limitam-se à verificação da legitimidade e são, também, conduzidos mediante procedimentos burocráticos e pela própria burocracia, não se verificando a eficácia dos programas.

Resulta-se dessa conjunção de fatores uma burocracia desvinculada da sociedade, que se acredita infalível, que não erra e, se erra, jamais fica sabendo, pois está protegida do controle social (Campos, 1990: 41). Se, por um lado, a sociedade não participa e não tem controle da burocracia, esta, por outro, desconhece as necessidades da sociedade que deve servir, cristalizando-se a separação entre política e técnica e entre Estado e sociedade.

Campos (1990: 35) enfatiza o alto grau de controle que outras sociedades exercem sobre o serviço público. Sobretudo, destaca o alto grau de organização da sociedade norte-americana. Essa organização, que tem sido a base do controle social do serviço público, seria decorrente de uma maior consciência política e de um grande número de entidades comunitárias dedicadas a determinadas causas. A força política dessas entidades comunitárias reside na sua representatividade e na sua auto-suficiência financeira, uma vez que são mantidas pelos seus associados e não recebem subvenções do Estado⁸. A partir dessa constatação feita pela autora, pode-se questionar tanto se a burocracia brasileira é capaz, isenta e suficientemente bem informada sobre os requisitos e necessidades dos cidadãos, como também se essa dimensão do controle social seria possível em uma sociedade sem uma cidadania organizada. No Brasil, além da baixa consciência política individual que se acredita haver, existe, também um reduzido número de organizações comunitárias e uma parcela considerável das existentes enfrenta problemas de legitimidade, representatividade e

⁸ Embora a autora faça essa afirmação, outros estudos, como os de Osborne e Gaebler (1995) indicam que as Organizações Não Governamentais dos Estados Unidos são fortemente subvencionadas pelo Estado e submetidas a um maior controle social através da criação de Conselhos Comunitários de Administração.

autonomia. Quase sempre sustentam-se com recursos públicos obtidos com o apadrinhamento político.

Adicionalmente, a história política brasileira desenvolveu-se com certa continuidade autoritária. Períodos ditatoriais são permeados por governos populistas que são, em essência, a outra face do autoritarismo, na medida em que ambos procuram manter-se afastados da sociedade civil.

Enquanto os governos ditatoriais sustentam-se na tecnocracia para chamar para si a tarefa de definir as necessidades da sociedade, os populistas buscam estabelecer relações diretas e individuais com lideranças personalistas, mantendo, ambos, a participação social em níveis mínimos (Campos, 1990: 37). Este aspecto pode ser notado na continuidade de muitos mecanismos de gestão introduzidos por governos autoritários nos períodos de normalidade democrática. Nos governos que se seguiram à queda de Vargas, mantiveram-se as práticas clientelistas no provimento de cargos públicos e atrelamento ao Estado das entidades sindicais, como também nos governos da chamada Nova República, após o fim do ciclo militar de 21 anos, em diversos aspectos, dos quais é notório o instituto da Medida Provisória que, como o Decurso de Prazo utilizado pela ditadura militar, avassala o Congresso Nacional, subtraindo-lhe o poder de legislar.

Somam-se a esse quadro obscuro, que marca as relações entre as instituições do Estado e entre este e a sociedade brasileira, as crises financeiras que marcaram as três décadas mais recentes e que colocaram inúmeras dificuldades aos governantes, que se viram confrontados com uma realidade na qual não conseguiam atender à demanda por serviços públicos com um padrão aceitável de qualidade. Essa crise do Estado Brasileiro pode ser evidenciada na indigência de muitos dos serviços públicos prestados, sobretudo, às populações mais humildes.

1.5. Conclusão sobre a Óptica da Concepção Atual Predominante

De certo modo, as tendências recentes adotam, como tentativa de solucionar a crise dos serviços públicos, uma perspectiva oposta ao que se desenvolveu a partir da década de 30. Naquela época, as transformações que se desenvolviam exigiam uma intervenção direta do Estado e, em muitos casos, isso foi feito em substituição à iniciativa privada na criação de uma infra-estrutura e na provisão de serviços de interesse coletivo (Fadul, 1999: 71).

O Estado deixava a sua função clássica de apenas garantir a propriedade, os contratos e a soberania nacional, para converter-se em um Estado Social e econômico que passava a prover diretamente um grande número de serviços sociais (como educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica) e a desempenhar funções econômicas (Bresser Pereira, 1998b: 243). A ampliação dos serviços públicos acoplava-se à estratégia de implantação do Estado de Bem Estar Social.

Os serviços públicos e determinados mecanismos de proteção introduzidos a partir dos anos 30, como por exemplo, Salário Mínimo e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço funcionavam, também, como instrumentos de estabilização econômica e social.

Esta situação prolongou-se até a década de 80, ocasião em que o Estado entrou em grave crise financeira. A crise financeira originou-se internamente no endividamento das empresas estatais e o estrangulamento financeiro teve impacto sobre elas e, principalmente, sobre os serviços públicos tradicionais. Simultaneamente, o surgimento de uma sociedade crescentemente melhor informada nos grandes centros urbanos apresentava demandas de serviços ao Estado significativamente mais complexos, de melhor qualidade e, sobretudo, em maior escala. Neste novo contexto, os serviços públicos mostraram-se obsoletos, lentos, incapazes de atender à demanda e, assim, perderam respeito e apoio da sociedade.

A situação de escassez de recursos financeiros, a impopularidade e a rejeição ao Estado, aos serviços públicos, aos burocratas e aos políticos permeiam o limite na era atual. O diagnóstico pode ser o de que o Estado perdeu o seu papel e que, por isso, precisa mudar. Esse diagnóstico associa-se a um amplo processo de discussão que vem ocorrendo em toda América Latina, a partir dos anos 90, em meio a uma avassaladora onda neo-liberal, pela qual não só se acusa a gestão pública de ser ineficiente, mas também a necessidade e a eficácia da própria intervenção do Estado na economia, propondo-se que a reduza ao mínimo necessário para o funcionamento da economia de mercado.

Para uma parte dos neoliberais, o Estado é, em si, um mal. Ele pouco tem a contribuir, uma vez que suas intervenções decorrem da mesma lógica da iniciativa privada, pois são os interesses particulares atraídos para o interior do Estado que movem as decisões dos burocratas. Desse modo, como toda ação do Estado pode ser perniciosa, só se pode reduzir o mal que ele comete à sociedade reduzindo o seu tamanho ao mínimo necessário para o funcionamento da economia de mercado.

Segundo Przeworski (1998: 42) os neoliberais propõem as seguintes ações para reduzir o Estado:

- Reduzir o tamanho da administração pública;
- Reduzir o tamanho do setor público;
- Isolar o Estado das pressões do setor privado;
- Eliminar as decisões discricionárias apoiando as ações do Estado em regras;
- Delegar as decisões sujeitas a inconsistências a unidades independentes livres de pressões políticas.

Enfatiza-se a concentração do Estado em suas atividades típicas ou fundamentais, na descentralização da administração para agências com maior autonomia, na terceirização de atividades de apoio, na privatização das atividades produtivas executadas por empresas estatais, na transformação do modelo de gestão pública e na construção de parcerias estratégicas com organizações não governamentais, com o setor privado e com outras organizações da sociedade.

Um desdobramento prático que tem impactado os serviços públicos no Brasil é o fortalecimento da privatização como uma das soluções para as disfunções do setor público. Contudo, embora se compreenda que, historicamente, a burocracia tenha se afastado da sociedade, constata-se também riscos envolvidos nos processos de privatização de serviços públicos. Para Fadul (1999: 73), por exemplo, ao se apoiar no lema da prestação de melhores serviços aos cidadãos, reduzindo-se a rigidez da burocracia por meio da criação de novas formas de gestão dos serviços, a reforma pode privilegiar uma lógica que atenda muito mais aos interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais.

Os serviços públicos, aos quais se atribuem papéis de coesão social e valores de equidade, ao serem privatizados, são submetidos à lógica do mercado. Práticas de subsídio são substituídas pela capacidade de pagamento dos usuários, fazendo surgir preocupações com a qualidade dos serviços ofertados e com os critérios utilizados no atendimento da demanda e na definição de tarifas. Há, por exemplo, o risco de surgimento do chamado *'dumping social'*⁹. As empresas podem entrar em luta pela domínio do mercado nas regiões de

⁹ O 'dumping social' é discutido por Fadul (1999). Segundo a autora, a expressão foi criada por Graham S. e Marvin, Simon. Para os autores, ao privilegiar a lógica da rentabilidade no fornecimento de serviços públicos

consumidores de mais elevado padrão de consumo, ofertando nestas áreas, tarifas mais baixas e tecnologias preferenciais em detrimento das áreas de rentabilidade menos atraentes (Fadul, 1999: 75).

No entanto, as ações de reestruturação do setor público não se limitam aos processos de privatização. Profundas transformações foram implementadas na dimensão institucional-legal, na medida em que se compreendiam que a Constituição de 1988 reunia obstáculos que dificultavam a implementação das reformas (Mare, 1998: 7), sobretudo quanto à possibilidade de se reduzir os custos do setor público e cobrar maior eficiência dos gestores.

A seguir, o Capítulo II é dedicado à discussão da estratégia de Reforma do Estado no Brasil, por meio de uma análise dos principais projetos quem vêm sendo desenvolvidos.

surtem riscos de aparecimento de dois fenômenos irremediavelmente interligados: o *cherry picking* e o *social dumping*. O *cherry picking* é a luta das empresas pelas regiões mais rentáveis, oferecendo tarifas preferenciais e prioridade nas inovações tecnológicas em detrimento das regiões pouco atraentes (*social dumping*).

Capítulo II – A Reforma do Estado dos Anos 90.

2.1. Introdução

O debate e as ações de Reforma do Estado orientaram-se em um primeiro momento pela redução do tamanho do setor público, principalmente, como um estratégia para reduzir os custos e melhorar a eficiência da Administração Pública.

Este debate e ações configuraram-se em um movimento que adquiriu dimensões mundiais e, independente da orientação ideológica dos governantes e do tamanho das máquinas administrativas dos Estados, a grande maioria dos reformadores comprometeu-se com a idéia de reduzir o tamanho do Estado (Kettl, 1998: 75).

Com características semelhantes, as reformas tornaram-se efetivas em países como Estados Unidos (Osborne e Gaebler, 1995; Kettl, 1998), Nova Zelândia (Carvalho, 1997; Kettl, 1998; Richardson, 1998), Austrália (Ferreira e Mesquita, 1997), Espanha (Córdoba, 2000) e chegaram à América Latina, notadamente no Chile (Glade, 1998), México (Gault, 1997), Argentina (Felder, 2000) e Brasil. Em todos esses países as reformas orientaram-se pela busca da redução do tamanho do setor público, redução dos seus custos e pela tentativa de substituição do modelo vigente de gerência pública.

2.2. A reforma Inglesa e o Paradigma da Reforma no Brasil

Embora o movimento de reforma tenha, de fato, se tornado universal, suas origens remontam ao Governo conservador inglês de Margareth Thatcher, cujas reformas tornaram-se um paradigma para as que se desenvolveram em outros países, incluindo-se o Brasil.

A reforma inglesa se caracterizou pela redução do tamanho do Estado, das suas atividades, do seu nível de intervenção na economia, descentralização da administração direta e privatização de empresas estatais como uma estratégia para o corte dos gastos públicos (Abrúcio, 1997: 8; Kettl, 1998: 79; Bresser Pereira, 1998b: 237; Jenkins, 1998: 202). Em grande parte, ela foi condicionada pela crise econômica mundial da década de 70, iniciando-se em um contexto no qual havia escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder do Estado e, também, avanço de uma ideologia liberal que pregava a supremacia da iniciativa privada sobre o setor público.

O principal objetivo da reforma inglesa foi substituir o modelo burocrático de gestão pública, introduzindo-se a lógica da produtividade existente no setor privado, acoplando ao processo de defesa da modernização do setor público conceitos como a busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos usuários (Abrúcio, 1997: 12-15). A reforma se desenvolveu em três etapas, todas interligadas.

A primeira etapa, denominada de Gerencialismo Puro, consistiu na transferência da indústria pesada e de vários grandes setores de serviços públicos para a iniciativa privada e pela tentativa de se introduzir práticas gerenciais do setor privado no serviço público, uma vez que o governo conservador inglês tinha uma forte convicção de que o empresariado sabia fazer tudo melhor (Jenkins, 1998: 202). O modelo vigente de administração pública era compreendido como rígido, centralizado e voltado para o cumprimento de regulamentos e procedimentos administrativos e nos quais a avaliação de desempenho era limitada à verificação do cumprimento das normas legais e éticas. Contra essa visão, segundo Abrúcio (1997: 20), o Governo inglês propôs:

- Definir claramente as responsabilidades de cada funcionário;
- Definir claramente os objetivos organizacionais em termos dos resultados que deveriam atingir e não enquanto processo administrativo;
- Incorporar o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia¹⁰ pela elevação da consciência sobre o valor dos recursos públicos, procurando maximizar a relação financeira entre recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas.

Entre as iniciativas desta fase, estão o estabelecimento de rígidos controles financeiros e a delegação de autoridade e responsabilidade pelas decisões administrativas para níveis descendentes da estrutura governamental, como uma tentativa de se modificar as engrenagens do sistema administrativo em busca de maior eficiência. Cerca de 65% dos funcionários públicos passaram a trabalhar em agências descentralizadas (Jenkins, 1998: 203-205).

Embora um dos objetivos da reforma fosse tornar mais flexível a gestão pública e reduzir os gastos públicos, esta primeira fase da reforma inglesa foi criticada, exatamente, pela sua rigidez e ineficácia na redução dos gastos. O gasto público continuou crescendo em

¹⁰ A burocracia tradicional definida no Brasil como *weberiana* é denominada *Whitehall* para os ingleses (Abrúcio, 1997: 20).

termos reais até 1984, caiu nos anos 1985/86, voltou a crescer a partir de 1988 e todos os cortes, demissões de funcionários, privatizações, iniciativas de gerência financeira, reduziu apenas a taxa de crescimento dos gastos públicos (Pollit, 1993: 295). Levada ao extremo, a idéia de eficiência impedia o modelo de incorporar novos significados, como a definição de serviços e políticas focalizados nas necessidades dos cidadãos¹¹.

Na segunda etapa da reforma inglesa, iniciada em 1986/7, para resolver o problema da rigidez da primeira, enfatizou-se a questão da flexibilidade da gestão pública, no sentido de se promover uma mudança radical na liberdade de administrar para que se obtivessem melhores resultados (Jenkins, 1998: 205). Uma das mudanças introduzidas foi a substituição do conceito de plano, em que prevalecia uma racionalidade técnica quanto ao melhor programa a ser cumprido, pela lógica da estratégia, pela qual levavam-se em consideração as relações existentes entre as diversas partes interessadas, de modo a montar cenários que permitissem a flexibilidade necessária para eventuais alterações. Abandonou-se o enfoque puramente econômico-financeiro e adotou-se um arsenal de técnicas gerenciais, até então, de domínio do setor privado. Foi a fase da gerência da Qualidade Total, que se traduzia em termos como flexibilidade, desenvolvimento cultural, cultura da qualidade, sensibilidade com as necessidades dos cidadãos e envolvimento da alta gerência no sentido de comprometê-la com a implementação das transformações (Pollit, 1993: 296). O cidadão foi redefinido como cliente dos serviços públicos e se conceituou qualidade como sendo aquilo que dá satisfação ao consumidor. Como uma estratégia para forçar os gerentes a focalizar as necessidades dos 'clientes' das suas agências, introduziu-se a competição entre as organizações do setor público, por entender que quando não há competição entre os serviços, constitui-se uma condição monopolística em que os consumidores ficam sem alternativa de escolha (Abrúcio, 1997: 24-6).

Embora se considere que a segunda etapa da reforma inglesa tenha avançado em relação à primeira, ela apresentou problemas e também recebeu críticas. A definição do que era qualidade não respondia aos interesses dos cidadãos, mas aos de quem a definia: os políticos estavam ansiosos por reduzir os gastos e ao mesmo tempo assegurar ao público que os serviços básicos não estavam sendo afetados; os altos administradores, obrigados a atuar segundo os ditames de seus chefes políticos, ficaram ansiosos para preservar as suas instituições; os profissionais dos serviços públicos, que normalmente vêm com suspeita a

¹¹ Esta primeira etapa da reforma inglesa foi caracterizada por Pollit (1993: 295) como *neo-taylorista*.

alta gerência, tentavam preservar a sua esfera de autonomia e, assim, cada segmento interpretava qualidade segundo as características que eram melhores para si mesmo e os usuários de serviços públicos não ocuparam um papel muito ativo no desenho da qualidade (Pollit, 1986: 296-299).

Os problemas identificados na segunda etapa de implantação da reforma inglesa levou a uma terceira, na qual se buscou introduzir o conceito de *accountability*¹² na administração pública.

O exercício da *accountability*, segundo Campos(1990: 33), é a instituição de mecanismos de *feedback* entre governo e sociedade, sobretudo, buscando orientar-se pela cidadania organizada. Dessa forma, na terceira fase, a reforma inglesa procurou incorporar as diversas críticas feitas às etapas anteriores, desenvolvendo estratégias para introduzir novos significados à gestão pública, como a transparência, a equidade, a justiça e a participação política, questões praticamente ausentes nas duas fases anteriores.

Também, embora se continuasse praticando diversas técnicas de melhoria da gestão desenvolvidas no setor privado, buscou-se proceder à releitura dessas práticas para o serviço público. Qualidade total, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, idéias introduzidas nas primeira e segunda fases, não foram negadas, mas aperfeiçoadas para um contexto em que a esfera pública é mais importante (Abrúcio, 1997: 32).

Na Tabela 2.1 resumem-se as três etapas principais da reforma inglesa:

Tabela 2.1: As três etapas da reforma inglesa.

Etapas/Modelo	Objetivo	Público Alvo	Características
Primeira etapa Gerencialismo Puro	Economia Eficiência Produtividade	Consumidores	Privatização de empresas estatais e redução do custo do setor público.
Segunda etapa <i>Consumerismo</i>	Efetividade Qualidade	Clientes Consumidores	Modernização dos serviços públicos.
Terceira etapa Cidadania	Eqüidade Responsabilização (<i>accountability</i>)	Cidadãos	Política governamental

Fonte: Baseado em Abrúcio, 1997: 16; Jenkins, 1998: 24.

¹² Segundo Campos (1990) o termo *accountability* não tem uma tradução exata em português. A autora o traduz por responsabilização e entende que a ausência do termo exato em português decorre da ausência da sua prática na administração pública brasileira.

2.3. Mudança Estratégica no Padrão de Atuação do Estado

Embora haja uma multiplicidade de idéias sobre o que o Estado deve fazer e sobre o papel que ele deve desempenhar nas sociedades contemporâneas, há razoável consenso de que qualquer que seja o modelo adotado, impõe-se que ele seja capaz de dar ao Estado maior capacidade e condições para governar. Mesmo os liberais clássicos e os neoliberais¹³, identificados com a defesa da redução do Estado ao mínimo necessário para o funcionamento da economia de mercado, reconhecem a necessidade da recuperação da capacidade gerencial do Estado. Para Drucker (1999: 148), por exemplo, os governos tornaram-se impotentes para resistir aos grupos de interesses especiais e para governar. Embora favorável ao Estado mínimo, o autor mostra-se cético quanto às possibilidades de redução do tamanho do Estado ao afirmar que, mesmo os governos eleitos na Europa e nos Estados Unidos (Thatcher, Carter, Reagan, Bush) prometendo reduzir o governo ampliaram, os gastos e a regulamentação, tornando-se obesos e, enquanto aumentavam os gastos, ficavam menos competentes e mais fracos.

Para Catalá (1998: 273), o que se entende por governar é cada vez menos produzir bens e serviços e cada vez mais agir no sentido de garantir que os diferentes atores sociais e econômicos se comportem de acordo com determinadas regras.

Osborne e Gaebler (1995), ao enfocarem essa mesma questão, procuram deslocar a discussão da dicotomia entre setor público grande ou mínimo, compreendendo-se que o problema não está no tamanho do governo, mas em um tipo inadequado de governo. Não seria, assim, o caso de se ter mais ou ter menos setor público, mas de se ter uma melhor atividade governamental (Osborne e Gaebler, 1995: 25).

Osborne e Gaebler (1995: 20) defendem um tipo de administração pública que chamam de empreendedora, cujos traços principais são a promoção da competição entre os prestadores de serviços públicos, atribuição de poder aos cidadãos, transferindo para a comunidade parte do controle das atividades dos funcionários, medição do desempenho das agências públicas, focalizando os resultados que devem gerar, orientação por objetivos em vez de regulamentos e redefinição dos usuários como clientes de serviços públicos oferecendo-lhes opções de escolhas.

¹³ Para os neoliberais o governo deveria, fundamentalmente, prover a segurança e a defesa dos cidadãos, bem como de seus direitos de propriedade para garantir as condições para que as atividades econômicas se organizem e desenvolvam ao sabor dos interesses privados (ver, por exemplo, Drucker, 1989, sobretudo p. 49-92; Savas, 1990; Drucker, 1999, sobretudo p. 101-168; Ohmae, 1999).

Entendem os autores que o governo não pode funcionar como uma empresa, mas pode ser mais empresarial, tornar-se mais empreendedor. Para se transformar o governo no sentido de torná-lo mais empreendedor, Osborne e Gaebler (1995) propõem dez princípios:

1. Introduzir a competição entre os prestadores de serviços;
2. Atribuir poder aos cidadãos para controlar as atividades dos funcionários e a qualidade dos serviços;
3. Medir o desempenho das organizações públicas em termos de resultados;
4. Orientar as organizações por missões e objetivos em vez regulamentos e normas;
5. Redefinir os usuários de serviços públicos como clientes das organizações;
6. Prevenir problemas em vez de tratá-los;
7. Priorizar o investimento na produção de recursos em vez de apenas em gastos;
8. Descentralizar e delegar autoridade;
9. Usar os mecanismos de mercado em vez de soluções burocráticas;
10. Buscar a sinergia entre as ações dos setores privado, público e voluntário.

Alguns comentários devem ser feitos sobre esta lista de princípios apresentados pelos autores (Osborne e Gaebler, 1995) como prescrições universais. Primeiro os autores defendem a introdução da competição entre os prestadores de serviços públicos. Pode ser uma competição entre diferentes órgãos públicos ou entre estes e empresas privadas. Entre órgãos públicos, isso seria feito em termos orçamentários. Os programas e as atividades que obtivessem a melhor avaliação pelos seus usuários competiriam por mais recursos. A competição poderia ser feita também entre um órgão público e uma empresa privada. Neste caso, a vantagem seria a possibilidade de comparar continuamente a qualidade e os preços praticados pelos dois setores, usando-se um para controlar o outro.

O governo deve buscar o controle social de suas atividades, atribuindo poder aos cidadãos para compartilhar a fiscalização das atividades dos funcionários e órgãos públicos. Deve-se, por exemplo, estimular a formação de conselhos e a avaliação sistemática dos serviços pelos cidadãos. Em determinados casos, como administrar creches e cuidar de velhos e doentes, é a própria atividade que pode ser transferida à comunidade.

Devem-se introduzir métodos qualitativos que voltem a administração para os cidadãos no sentido de atendê-los bem e convidá-los a participar da gestão, fiscalizando ou prestando serviços voluntários. A modernização do setor público, assim, faz-se com o correspondente aumento do papel da sociedade no controle e, também, com o provimento de serviços públicos por meio do trabalho voluntário e da inclusão do terceiro setor no fornecimento de serviços públicos.

Em grande parte, a obra de Osborne e Gaebler (1995) parece ter sido fortemente influenciada por diversas iniciativas da primeira e segunda etapas da reforma inglesa, retomando-as conceitualmente. Muitas dessas iniciativas foram abandonadas pelo governo inglês. Os ingleses detectaram, por exemplo, que o conceito de cliente não retrata adequadamente as relações que se desenvolvem entre os cidadãos e o setor público. Também, a competição entre agências públicas cedeu lugar ao princípio da cooperação no sentido de maximizar os recursos utilizados pelas organizações públicas.

As idéias defendidas por Osborne e Gaebler (1995) influenciaram os reformadores brasileiros no tocante ao modelo de gestão que defendem. Quanto às alterações estruturais, a reforma no Brasil parece inspirada no modelo inglês, não apenas pelas ações semelhantes, por exemplo, na busca de redução dos gastos públicos, mas, também, porque Kate Jenkins, provavelmente a principal estrategista da reforma britânica, ocasião em que exerceu a função de coordenadora dos comitês de eficiência, tornou-se a principal consultora do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado no Brasil.

2.4. Contexto e Início das Reformas no Brasil.

Segundo Batista (1995: 5), o Brasil foi um dos últimos países da América Latina a aderir às reformas liberalizantes. Embora tenha havido uma tentativa de reestruturação no começo da década de 90, ela fracassou principalmente por causa da perda de legitimidade do Governo Federal decorrente de uma série de atos de corrupção que, descobertos pela imprensa, erodiram completamente a sua credibilidade, levando ao afastamento do Presidente Fernando Collor de Melo em 1992. Ao suceder o Presidente Collor, Itamar Franco ocupou-se, fundamentalmente, de resgatar a abalada credibilidade do Governo e a dar início a um tímido processo de privatização.

Com a recomposição das condições de governabilidade e a estabilização da economia, obtida com a implementação do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda no Governo do Presidente Itamar, foi eleito Presidente. A partir da sua posse, em 1995, iniciou-se um amplo processo de reestruturação do setor público no Brasil.

A reforma brasileira parece englobar as etapas desenvolvidas pela reforma inglesa, porém, de modo mais ou menos simultâneo. Nela, podem ser identificadas características distintas que, embora paralelas, constituem três processos bem definidos.

O primeiro processo se assemelha ao movimento denominado de reengenharia, que se desenvolveu no setor privado, a partir de 1994, marcado por uma intensificação dos processos de terceirização e drástica redução no número de funcionários¹⁴. Referindo-se a esta fase de desmonte das estruturas públicas, Kettl (1998: 77) a definiu como um jogo predominantemente negativo, no qual se procurou jogar para fora do Estado tudo que à primeira vista parecia não ter uma utilidade imediata, esforçando-se para fazer o maior número de cortes possíveis e definindo-se o Estado a partir do que sobrava depois de todos os cortes.

A reengenharia sofreu duras críticas. Dentre as principais, dizia-se que ela fora capaz de propiciar às empresas substanciais economias de recursos financeiros, porém, ao enfatizar a redução continuada dos custos, tornou as empresas fracas, incapazes de construir uma arquitetura estratégica que lhes possibilitassem disputar os mercados do futuro e, também, passaram a espalhar o terror entre os funcionários¹⁵.

O segundo processo busca descentralizar a prestação de serviços para agências executivas e sociais, tidas como mais próximas e sensíveis às necessidades dos cidadãos, no sentido de se buscar compartilhar com eles a fiscalização e o controle da qualidade dos serviços públicos. Evidentemente que esta fase apresenta-se completamente deficiente no Brasil. Em outros países, como na Inglaterra e Estados Unidos, a literatura aponta exemplos de sucesso, sempre vinculados à maior capacidade da sociedade civil em se organizar para apresentar as suas exigências ao Estado. Para o Banco Mundial (1997: 11-12), esses governos tornaram-se mais eficientes ao conseguirem levar a voz dos cidadãos, sobretudo, dos pobres e marginalizados, ao centro do processo de formulação de políticas, ao escutarem as empresas e os cidadãos e trabalharem em parceria com eles na decisão e implementação das políticas.

¹⁴ O termo 'reengenharia' foi lançado por Hammer & Chanpy (1994) como uma técnica para se reestruturar as organizações de uma forma radical.

¹⁵ Ver, por exemplo, Hamel e Prahalad (1995).

Nestes países, por meio de um sistema de intercâmbio de informações, as políticas são formuladas mediante consultas que incorporam, não só a participação, mas também, a supervisão das organizações públicas pela sociedade civil, sindicatos e empresas.

O terceiro processo que se desenvolve no Brasil vem sendo marcado pela tentativa de se alterar o modelo vigente de gestão pública, passando-se de um paradigma de controle de processos para o controle baseado em resultados.

A chegada desse movimento de reforma à América Latina, inclusive no Brasil, é atribuída à participação das agências multilaterais de crédito (BIRD, BID, FMI). A partir de uma resolução da Organização das Nações Unidas de 1996, todas as instituições multilaterais de crédito passaram a apoiar programas de reestruturação do setor público e, entre 1990 e 1995, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – aprovou mais de 100 programas destinados a financiar ações de reforma do setor público (Glade, 1998: 141). Em 10 de março de 1998 foi aprovado no Senado Federal brasileiro um projeto de parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, no valor de 180 milhões de dólares (90 milhões do BID e 90 milhões do Brasil), para financiar as organizações públicas envolvidas no esforço de transformação gerencial¹⁶.

No Brasil, durante a campanha presidencial de 1994, as reformas sequer foram citadas nos pronunciamentos do candidato que venceu o pleito. Adicionalmente, segundo Castells (1998: 143), antes de sua posse na Presidência da República, o Presidente Fernando Henrique Cardoso não endossava os pressupostos de enfraquecimento da capacidade de ação do Estado que vem norteando o processo de reforma em todo o mundo, inclusive no Brasil¹⁷. Bresser Pereira (1998a: 21), principal articulador das reformas no Brasil, embora admita que as reformas não foram discutidas durante a campanha, acredita ter ocorrido uma mudança de perspectiva. Também Spink (1998: 155) aponta a participação das agências internacionais:

“numa mudança significativa, o Banco Interamericano de Desenvolvimento adicionou, à sua função mais tradicional de conceder empréstimos, um importante programa de assistência técnica na área de modernização do Estado e fortalecimento da sociedade civil. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial desenvolveu estratégias específicas para melhorar o diálogo com as ONGs, passando a reconhecer a ineficácia de políticas de linha dura para lidar com o desenvolvimento sustentável, a fome e a pobreza”.

¹⁶ Revista Reforma Gerencial, n.0, março/1998, p.13.

¹⁷ Segundo Manuel Castells (Castells, 1998: 143), no dia 1º de dezembro de 1994, antes da posse de Fernando Henrique como Presidente da República do Brasil, que ocorreria cerca de 1 mês depois, este lhe teria dito: *“De modo que, tras pasar mi vida estudiando y luchando para cambiar mi país, cuando al fin llego a presidente, ahora me dices, Manolo, que el estado ha perdido su capacidad de accion. Obviamente, no lo puedo aceptar”.*

Para Batista (1995: 13) a difusão das reformas na América Latina pelos organismos multilaterais é a própria difusão das idéias do consenso de Washington na região, convertendo seus governos ao receituário neoliberal e a uma visão economicista dos problemas da região, em que, embora se reconheça a democracia e a economia de mercado como complementares, revela, implicitamente, a intenção de subordinar, se necessário for, os aspectos políticos aos aspectos econômicos.

As diretrizes do Banco Mundial (1997), de fato, auxiliam na compreensão do que vem ocorrendo no Brasil no tocante à reforma do Estado. Este organismo multilateral sugere uma série de intervenções na estrutura do Estado, com vistas a torná-lo mais eficaz frente ao que identifica ser uma nova realidade.

O diagnóstico da instituição (Banco Mundial, 1997: 2-3) é o de que cresceu de forma vertiginosa a diferença entre o que a sociedade exige do Estado e a capacidade deste de corresponder a essas exigências e expectativas. As queixas por maior eficiência dos Estados teria chegado a proporções de crises, sobretudo nos países subdesenvolvidos, para os quais, em muitos casos, os Estados não conseguem proporcionar sequer os bens públicos básicos, como direitos de propriedade, estradas e serviços básicos de saúde e educação, formando um círculo vicioso na medida em que, para reagir à ineficiência dos Estados e à deterioração dos serviços públicos, pessoas e empresas sonegam impostos, levando ainda a uma maior degradação desses serviços. Adicionalmente, a corrupção nestes países tornou-se endêmica, dada a ausência de mecanismos de controle da atividade pública pela sociedade. Resulta dessa situação que, por vezes, a sociedade é privada de bens públicos básicos e até mesmo de lei e ordem.

2.5. Disfunções entre a Capacidade do Estado e as Expectativas da Sociedade

Segundo o Banco Mundial (1997: 3), é necessário promover o ajuste entre o que a sociedade espera e o que o Estado é capaz de fazer. Para tanto, são indicadas duas ações fundamentais:

- Selecionar estrategicamente as ações coletivas das quais deve-se incumbir o Estado, reduzindo-se a carga imposta a ele, combinadas com uma participação maior das empresas privadas, dos cidadãos e das comunidades na prestação de serviços públicos essenciais;

- Aumentar a eficiência das instituições do Estado para realizar e promover ações coletivas.

A escolha estratégica das atividades que o Estado deve executar, bem como das áreas nas quais intervir, deverá ser feita considerando-se tanto os recursos de que se dispõe, quanto a capacidade técnica para agir, evitando-se a dispersão de recursos e competências ao se tentar atuar em muitas áreas e ações com poucos recursos. Para aumentar a eficiência das instituições e fortalecer a capacidade do Estado, faz-se necessário aproximar mais o Estado da Sociedade, coibir as ações arbitrárias do setor público, elaborar normas e controles eficazes, atuar na melhoria de salários e incentivos, implementar a descentralização, instituir mecanismos de participação da sociedade e sujeitar as instituições públicas a uma maior concorrência, no sentido de melhorar a sua eficiência (Banco Mundial, 1997: 4).

Porém, é insuficiente selecionar estrategicamente as atividades ou competências centrais do Estado e revigorar a capacidade técnica e financeira das instituições públicas. É preciso definir, também estrategicamente, o modo como as atividades serão executadas. Além do básico, compreende-se que o Estado não precisa ser o único provedor. Nesse sentido, a instituição multilateral (Banco Mundial, 1997: 27) sugere uma estrutura que classifica as funções do governo em uma série contínua, que englobam as atividades que devem ser executadas exclusivamente pelo Estado, cuja estrutura seria mínima, passando-se por um modelo intermediário que acrescenta ao primeiro outras áreas nas quais os Estados precisam atuar, porém, não, necessariamente, de forma direta, podendo incorporar parcerias estratégicas, por exemplo, com o mercado. Finalmente, um papel mais ativo poderia ser assumido pelo setor público dos países nos quais ainda inexistirem certos mercados, com o objetivo de promovê-los. Dessa forma, a amplitude das atividades do Estado deveria ajustar-se à sua capacidade técnica e financeira. Quando a capacidade for reduzida, os Estados devem concentrar-se nas atividades mínimas, aquelas que jamais poderiam ser executadas sem a sua participação, seguindo-se níveis crescentes de ações definidas em função da ampliação das capacidades, conforme demonstra-se na Figura 2.2 à próxima página:

Figura 2.2: Ajuste do Papel do Estado à sua Capacidade

Objetivo Funções	Equacionar falhas de mercado			Aumentar a equidade
Mínimas	Provisão de bens públicos: Defesa Lei e ordem Direitos de propriedade Gestão macroeconômica Saúde pública			Proteção dos pobres: Programas de combate à pobreza Assistência em casos de catástrofe
Intermediárias	Controlar externalidades: Educação básica Proteção ambiental	Regulamentar monopólios: Política antitruste Regulamentação dos serviços públicos	Superar informação imperfeita: Seguro (saúde, vida, pensões) Regulamentação financeira Proteção ao consumidor.	Provisão de seguro social: Pensões redistributivas Subsídio familiar Seguro desemprego
Ativas	Coordenação da atividade privada: Promoção dos mercados Agrupamento de iniciativas			Redistribuição: Redistribuição de ativos.

Fonte: Banco Mundial, 1997: 27.

Na Figura 2.2 explica-se que nos países de pouca capacidade técnica e financeira a atuação deve concentrar-se nas primeiras atividades, consideradas mínimas. Nelas encontram-se as funções públicas que estabelecem os fundamentos sociais e econômicos, como os direitos de propriedade, coordenação macroeconômica, controle e prevenção de doenças infecciosas e proteção aos grupos de populações pobres. Correspondem, em essência, ao Estado mínimo, concentrando-se, exclusivamente, nas atividades irredutíveis do Estado. Sem que se deseje estabelecer julgamentos valorativos ou ideológicos, ficam de fora dessas atividades, ditas essenciais ou mínimas, as áreas de educação e previdência.

As funções intermediárias correspondem, fundamentalmente, ao controle de externalidades como, por exemplo, a poluição e a regulamentação de monopólios. Nas funções intermediárias e ativas, o Estado assume um papel normativo crescentemente mais complexo e amplo.

2.6. O Plano Diretor da Reforma no Brasil

O Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), documento que consolida as estratégias de reforma no Brasil, parece incorporar, em grande parte, as sugestões e diretrizes do Banco Mundial. Nesse sentido, tais iniciativas compreendem a redução dos custos do

Estado e a racionalização do gasto público para estabilizar a economia, melhoria da qualidade da gestão pública no sentido de dar maior eficiência às organizações públicas, descentralização de serviços, retirada do Estado de atividades que possam ser desenvolvidas por outras instituições, sejam elas empresas privadas ou organizações da sociedade civil.

A compreensão contida no documento (Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995) é a de que, em uma democracia, sociedade e Estado devem formar um todo indivisível e que, nas economias capitalistas, o mercado e o Estado são as duas instituições centrais na operação do sistema econômico. Dessa forma, o funcionamento irregular de uma dessas instituições causa crise, como as verificadas nos anos 20 e 90. A crise dos anos 20 teria decorrido do mau funcionamento do mercado, enquanto que na década de 80 foi a crise do Estado que pôs em xeque o modelo econômico vigente (Plano Diretor, 1995: 14).

A reforma é vista dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de desempenhar funções diretas, como responsabilizar-se pelo desenvolvimento econômico e social, pela produção de bens e serviços, passando a um papel de promotor e regulador. Assim, o Estado, compreendido em sentido econômico como um instrumento de transferências de rendas, deixa o papel de executor direto que assumiu historicamente. Decorre daí, a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado, por meio de um amplo processo de privatização. A privatização corresponde, em certos aspectos, à liberalização comercial, significando o abandono da política protecionista de substituição de importações.

Paralelo ao processo de privatização, desenvolve-se um outro, denominado de *publiscização*¹⁸ que consiste na descentralização das atividades que não envolvem o uso do poder típico do Estado para organizações da sociedade civil. Assim, o Estado esforça-se para reduzir o seu papel como prestador direto de serviços, enquanto procura fortalecer o seu papel de regulador.

Essas estratégias estão detalhadas no Caderno do MARE nº 1 (1997: 18-19) e indicam quatro processos básicos para a reformulação do setor público:

- Delimitação das funções do Estado, reduzindo-se o seu tamanho, principalmente em termos de pessoal, utilizando programas de privatização, terceirização e *publiscização*, ampliando-se o papel da sociedade civil na prestação de serviços públicos;

¹⁸ A *publiscização* é um processo considerado intermediário entre a privatização e a estatização. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995: 73-74), *publiscizar* significa transferir a produção de serviços não exclusivos do Estado para organizações da sociedade civil ou do denominado setor público não estatal.

- Redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, por meio de programas de desregulação, aumentando o uso dos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade competitiva do país em vez de proteger a economia nacional contra a competição internacional;
- Aumento da capacidade do Estado (*governança*) para tornar efetivas as decisões do governo, por meio de um ajuste fiscal que lhe devolva autonomia financeira, substituindo-se o paradigma burocrático de gestão por outro empreendedor e promover uma clara separação entre as áreas de formulação e de execução de políticas públicas;
- Aumento do poder governamental para intermediar interesses (*governabilidade*) por intermédio de instituições que tornem os governos mais legítimos e democráticos, tanto aperfeiçoando a democracia representativa, quanto abrindo espaços para a democracia direta, ou seja, práticas representativas que estabeleçam o controle social do Estado.

A partir dessas quatro diretrizes, originou-se o modelo conceitual da reforma que distingue quatro áreas de ação do Estado conforme as suas atividades, associando-as a distintas formas de propriedade e modelos de gestão, conforme se mostra na Figura 2.3.

Figura 2.3: Os Quatro Setores do Estado.

Áreas de ação	Atividades	Propriedade	Modelo de gestão
Núcleo Estratégico	Tomada de decisões estratégicas: Definição de leis e políticas e cobrança pelo seu cumprimento Manutenção da ordem	Estatal	Burocrático
Atividades Exclusivas	Atividades que só o Estado pode executar: Regulamentação Fiscalização Fomento Cobrança de impostos	Estatal	Empreendedora
Serviços não exclusivos	Atividades cuja execução não exigem o uso do poder de Estado: Saúde (Hospitais) Educação (Universidades) Cultura (Museus) Ciência e Tecnologia (Centros de Pesquisa) Meio Ambiente	Pública estatal	não Empreendedora
Produção de bens e serviços para o mercado	Atividades econômicas correspondentes às áreas de atuação das empresas estatais.	Privada	Empreendedora

Fonte: Baseado no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995: sobretudo p. 51-59)

Na Figura 2.3 mostra-se que o modelo de reforma busca uma clara separação entre formulação estratégica e operacionalização das funções do Estado. Desse modo, o Núcleo Estratégico, corresponde ao que o Plano Diretor (1995: 52) denomina de governo em sentido lato, abrangendo a cúpula dos três poderes e o Ministério Público.

O setor de atividades exclusivas do Estado abrange serviços que dependem do uso do poder do Estado de regulamentar, fiscalizar e promover. Portanto, só o Estado pode executá-las. Dentre essas atividades, destacam-se: cobrança e fiscalização de impostos, polícia, previdência social básica, seguro desemprego, fiscalização do cumprimento das normas sanitárias, serviço de trânsito, compra de serviços de saúde pelo Estado, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica, serviço de emissão de passaporte.

O setor de serviços não exclusivos abrange atividades cuja execução não depende do uso do poder extroverso do Estado. São atividades que podem ser executadas, simultaneamente, pelo setor público, privado e também pelo terceiro setor ou setor público não estatal. Corresponde às áreas sociais (principalmente saúde e educação), culturais, de proteção ambiental e de pesquisa científica e tecnológica.

O setor de bens e serviços para o mercado abrange a área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo e financeiro. São atividades econômicas produtivas que permanecem no Estado e que são orientadas para o lucro.

A distinção dos quatro setores fornece um modelo conceitual que permite orientar-se em termos de critérios para se pensar as atividades que o Estado pretende financiar e executar, as que pretende financiar mas não executar e as que não pretende nem financiar, nem executar, constituindo-se no embasamento fundamental para a redefinição do papel do Estado ao estabelecer áreas preferenciais de atuação, assim como níveis de interferência.

Quanto à forma de propriedade, no núcleo estratégico prevê-se que seja estatal, por englobar ações e atividades exclusivas do Estado. O modelo burocrático de gestão pública é apontado como a forma de gestão a ser adotada neste setor, por compreender-se que ele tem melhores condições de assegurar maior compromisso com o cumprimento das normas e com a efetividade das decisões tomadas (Plano Diretor, 1995: 53).

No setor de atividades exclusivas do Estado, da mesma maneira que no Núcleo Estratégico, a propriedade será estatal. Porém, por se tratar apenas da execução de atividades típicas do Estado, em vez da administração pública burocrática, propõe-se a adoção do

modelo de Gestão Pública¹⁹ Empreendedora e a descentralização dos serviços para agências autônomas, sejam elas, reguladoras ou executivas.

Para o setor de serviços não exclusivos do Estado, propõe-se uma forma intermediária de propriedade. Segundo o Plano Diretor (1995: 55), como este setor não pertence ao Estado, não se justifica que a propriedade seja estatal; porém, como se tratam de atividades subsidiadas pelo Estado e que não visam lucro, também não pode ser propriedade privada. Assim, a forma de propriedade será a pública não estatal, correspondendo ao formato das organizações não governamentais e das associações sem fins lucrativos em geral. São, portanto, organizações públicas não estatais na medida em que não pertencem ao Estado e também não são empresariais, pois, não são orientadas para o lucro, mas para a prestação de serviços de interesse público.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado, como a sua lógica é o lucro, a forma de propriedade será, preferencialmente, privada e o modelo de gestão, como nos setores de Atividades Exclusivas e de Serviços não Exclusivos, será a empreendedora.

Ao definir a forma de propriedade do setor de produção de bens e serviços para o mercado como sendo, preferencialmente e não exclusivamente privada, o Plano Diretor apontava para o desejo de privatização completa desse setor. Abre-se uma exceção para os casos, setores ou atividades em que, no Brasil, não haja capitais privados disponíveis para investir ou da formação de um monopólio natural. Porém, segundo o próprio Plano Diretor (1995: 55), este não é o caso do Brasil. Mesmo nestes casos, nos quais se apresentar uma exceção, considera-se como sendo mais adequada a propriedade privada e, quanto ao modelo de gestão a ser adotada, será a empreendedora.

No diagnóstico apresentado pelo Plano Diretor, a adoção de dois diferentes modelos de gestão (empreendedora em três setores e burocrática no Núcleo Estratégico) decorre dos pressupostos que se fazem e dos objetivos que se estabelecem para cada setor. No núcleo estratégico é preciso aumentar a efetividade de forma que os objetivos acordados, democraticamente, sejam adequados e efetivamente alcançados. Para isso, justifica-se a adoção do modelo burocrático por considerá-lo de maior segurança e efetividade. Contudo, prevê-se que o modelo deve ser aperfeiçoado por meio de uma política de profissionalização, instituição de programas de educação continuada e introdução na cultura burocrática de mecanismos de avaliação de desempenho, mesclando, portanto, o modelo burocrático com

¹⁹ A discussão do modelo de Gestão Pública Empreendedora é feita no Capítulo III

técnicas oriundas do modelo empreendedor. Este setor deverá ser dotado de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão acordados com as agências executivas autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas do setor público e com as organizações sociais, incumbidas dos serviços não exclusivos, mas que continuarão sendo financiadas pelo setor público.

A definição do papel das agências executivas e as suas características relevantes estão detalhadas no Caderno MARE n. 9 (1997). Trata-se de denominação a ser concedida às atuais autarquias e fundações. A conversão desses órgãos públicos em agências executivas depende do atendimento a três requisitos (MARE, 1997: 7):

- Manifestação de interesse por parte do órgão;
- Ter formulado um plano estratégico de reestruturação e;
- Firmar um contrato de gestão com uma entidade superior.

A manifestação da vontade por parte do órgão pressupõe que seja voluntária a transformação e não uma imposição do primeiro escalão do governo. Mas não basta. É preciso formular um plano de melhoria da qualidade dos serviços e estabelecer esses objetivos e metas em um contrato assinado com uma entidade supervisora pertencente ao Núcleo Estratégico.

Quanto às organizações sociais, correspondem à transformação de algumas das fundações públicas atuais (por exemplo centros de pesquisa e hospitais) em entidades de direito privado sem fins lucrativos. Elas deverão ter autorização legislativa para funcionar e assim poder receber dotação orçamentária do Estado. É a esse processo de transferência que se dá o nome de *publiscização*. Ele proporcionaria maior responsabilidade por parte dos dirigentes das organizações e viabilizaria o controle direto dos serviços pela sociedade por meio de conselhos de administração e da participação nos processos de avaliação de desempenho das atividades desenvolvidas. Adicionalmente, embora as atividades sejam subsidiadas pelo Estado, a sociedade deverá participar, ainda que minoritariamente, do seu financiamento, por meio de doações ou da compra de serviços.

Segundo o MARE (1998: 18) o processo de *publiscização* corresponde à transformação de uma autarquia ou fundação pública em organização social e envolve as oito etapas seguintes:

- Divulgação;
- Protocolo de intenções;
- Preparação organizacional das atividades a serem publicizadas;
- Criação da entidade não estatal;
- Preparação do contrato de gestão;
- Qualificação da nova entidade não estatal e extinção da anterior estatal por meio de atos legais;
- Preparação do inventário com os bens e equipamentos públicos a serem transferidos para a nova entidade;
- Absorção das atividades públicas pela nova entidade mediante a assinatura de um contrato de gestão.

Embora esteja prevista a transferência de bens e equipamentos públicos para as organizações sociais e se preveja a extinção do órgão estatal predecessor, o MARE (1998) não admite a expressão privatização de serviços ou órgãos públicos, na medida em que o que estaria sendo transferido à nova entidade seriam as atividades e não um órgão público.

Para o setor de produção de bens e serviços para o mercado, deverá ser continuado o processo de privatização, com o conseqüente fortalecimento dos órgãos de regulação, como a Anatel (Telecomunicações), a Aneel (Energia elétrica), ANP (Petróleo) e ANA (Água). Nos setores nos quais a privatização não for viável, será implantado o contrato de gestão, também firmado com um órgão regulador pertencente ao Núcleo Estratégico.

O Plano Diretor (1995: 35) também prevê ações voltadas para o mercado de trabalho no setor público e para as políticas de recursos humanos. A política de recursos humanos é apontada como o aspecto mais vulnerável da administração pública. Entre os aspectos determinadores dessa vulnerabilidade são apontados a aplicação indiscriminada da estabilidade no emprego e os critérios rígidos de seleção e recrutamento de pessoal que impedem o recrutamento direto do mercado, prejudicando o estímulo à competência. Esse quadro foi agravado pela Constituição de 1988 com a institucionalização do Regime Jurídico Único, determinando a uniformização do tratamento de todos os servidores. A forma de

ingresso foi limitada ao concurso público, não sendo possível, por exemplo, a seleção de funcionários celetistas por meio de um processo público.

Na dimensão institucional, o Plano Diretor (1995: 34) prevê o aperfeiçoamento dos mecanismos de descentralização das atividades do setor público para Estados e Municípios, aprofundando e corrigindo falhas das iniciativas tomadas pela Constituição de 1988. Entre estas falhas, aponta-se a ampliação da participação dos municípios na repartição das receitas sem um correspondente aumento da autonomia para que estas unidades da federação possam exercer um papel mais efetivo na promoção do desenvolvimento local.

Vale comentar que as estratégias de reforma, independente do referencial ideológico que se possa atribuir a elas, correspondem a mudanças radicais não apenas para o aparelho administrativo estatal, mas também para a sociedade. Na verdade, verifica-se que o Estado tem profunda intenção de transferir parte do seu poder e, sobretudo, das suas responsabilidades atuais para a sociedade. Portanto, a cada movimento de desarticulação da máquina estatal deve corresponder a uma melhor articulação da sociedade.

Dessa forma, realizar a reforma do Estado, implica, na verdade, realizar dois movimentos sincronizados e cooperativos entre a sociedade e o setor público, que exigem de ambos mudanças culturais profundas.

A descentralização das atividades para Estados, Municípios e organizações sociais é enfatizada como uma forma de se facilitar o controle social, uma vez que os serviços seriam prestados por organizações mais próximas da sociedade. Neste aspecto, compreende-se que o modelo burocrático de gestão pública, sob o pretexto de assegurar a impessoalidade, dificulta a transparência e inibe o controle social.

Contudo, em um país com realidades tão diferentes, níveis educacionais baixíssimos e nenhuma tradição de democracia direta, a disposição da sociedade em participar e a mudança cultural dos burocratas públicos é, a curto prazo, no máximo, uma aposta. Também, não há nenhuma evidência de que Estados e Municípios sejam mais capazes de resistir aos ataques dos grupos de interesses privados.

Para Kliksberg (2001: 139), a descentralização dos serviços públicos, sobretudo os da área social, pode ser um fator de facilitação da sua adequação à clientela. Cria, indubitavelmente, boas condições para se implementar a participação, na medida em que as decisões podem ser tomadas e executadas mais próximas da população, em vez de centralizadas nas grandes burocracias e nos distantes e grandes centros urbanos. No entanto,

como observa o mesmo autor (Kliksberg, 2001: 139), se nestes processos de descentralização de recursos não se adotarem certas medidas de garantia da equidade, pode-se até piorar a situação atual, uma vez que ao nível local verificam-se assimetrias acentuadas nas organizações públicas. Essas assimetrias se fazem notar tanto no tocante à capacidade técnica e gerencial, quanto de capacidade para resistir aos ataques dos grupos de interesses privados.

Outro ponto que se deve comentar é a ênfase que se dá a um novo significado do que seja público. Tradicionalmente, pelo menos no senso médio, o Estatal e o público são vistos um como sinônimo do outro. O Plano Diretor (1995) procura incorporar uma terceira dimensão, intermediária entre o público e o privado. A incorporação dessa dimensão, além de procurar superar a dicotomia que contrapõe, de maneira absoluta, a privatização e a estatização, busca também modificar as relações entre o Estado e a sociedade, considerando-se a esfera pública como um espaço de deliberação coletiva (Cunill, 1996: 117). É neste contexto que se inserem as organizações sociais.

Para Andion (1998: 28), realmente a sociedade demonstra o desejo de evoluir de uma democracia representativa para outra participativa. Desse modo, quanto mais um serviço envolve os usuários, torna-se ainda mais importante ampliar os níveis de participação. Nassuno (1999: 152) entende que há serviços públicos que possuem uma clientela bem definida, como as áreas de saúde e educação e que, nesses casos, em que os benefícios são concentrados entre os membros de uma comunidade, pode haver interesse dessa comunidade em arcar com os custos de organização e participação.

No entanto, não existem estudos conclusivos sobre a eficácia da delegação de serviços públicos para a sociedade, constituindo-se no momento em uma possibilidade ou, também, em uma aposta. Para Cunill (1996: 127), alguns estudos de casos reais mostram que essa estratégia melhora a qualidade dos serviços públicos ao aproximá-los mais da sociedade, ajustando-os às necessidades dos usuários. Porém, estes estudos também mostram uma elevação dos custos e que tal envolvimento está sempre condicionado ao financiamento do Estado.

Um outro aspecto de que se deve cuidar é o da instrumentalização da participação dos cidadãos em organizações públicas por políticos, como se verificou na Argentina, no Chile (Cunill, 1996: 21) e no Brasil desde tempos imemoriais. A prestação de serviços públicos diretamente por organizações da sociedade civil pode comprometer a própria universalidade e a equidade, requisitos fundamentais do setor público. Este risco pode surgir quando se verifica, genericamente, que muitas organizações comunitárias existentes carecem

de legitimidade, representatividade e capacidade gerencial e que outras que se mostram bem organizadas costumam ser vinculadas, por exemplo, a grupos políticos, étnicos e religiosos. Desenvolver contratos de gestão que sejam capazes de cobrir um leque tão amplo de questões, reduzindo-se ao mínimo possível os riscos, pode não ser fácil e ainda ferir mortalmente a flexibilidade que se quer obter.

No modelo de reforma proposto, os contratos de gestão constituem-se, por excelência, no instrumento de ligação entre os diferentes setores do Estado. Embora seja um instrumento que tem sido utilizado pelo Estado com as empresas estatais, não existem estudos conclusivos sobre a sua eficácia e a forma como o Plano Diretor (1995) se propõe a utilizá-lo ultrapassa essa dimensão atual de aplicação. Deseja-se implantá-lo em outros contextos políticos, jurídicos e institucionais como um mecanismo de controle por resultados tanto das agências executivas, quanto das organizações sociais, transplantando-o para áreas nas quais não se conhecem experiências internacionais conclusivas (André: 1999: 51).

A reforma do Estado vem se desenvolvendo em duas dimensões estratégicas. Uma pode ser denominada de dimensão estratégica institucional, que tem se caracterizado por alterações constitucionais, no sentido de se remover obstáculos à própria reforma e adequar a legislação ao modelo de Estado que se quer implementar. A segunda dimensão estratégica diz respeito à cultura de gestão pública e visa substituir o modelo burocrático por outro, denominado neste estudo de Administração Pública Empreendedora. Dedicar-se o último tópico deste capítulo à apresentação das principais alterações introduzidas pela reforma administrativa²⁰ de 1998 com o objetivo de se equacionar os problemas relacionados à dimensão estratégica institucional. As questões relacionadas à cultura de gestão são discutidas no Capítulo III.

2.7. Considerações a Respeito das Alterações na Dimensão Estratégica Institucional

A partir da estruturação do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), o processo de reforma foi desencadeado por uma série de mudanças na legislação, das quais a de maior impacto e abrangência foi a reforma administrativa realizada, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de Junho de 1998.

Essa emenda ficou em discussão no Congresso Nacional por cerca de três anos e, embora não se faça aqui uma detalhada análise das mais de 100 alterações que ela introduziu no capítulo VII da Constituição de 1988, que trata da administração pública, faz-se necessário compreender, pelo menos em grandes blocos, essas mudanças introduzidas. Uma edição especial dos cadernos do MARE (1998) foi dedicada à apresentação dessa emenda. A seguir, destacam-se as principais mudanças agrupadas em oito áreas (MARE, 1998):

- Estabilidade dos funcionários públicos;
- Sistema de remuneração;
- Extinção do Regime Jurídico Único;
- Instituição dos Contratos de Gestão;
- Maior autonomia para as empresas estatais;
- Descentralização administrativa;
- Controle social das organizações públicas;
- Estímulo à redução voluntária dos gastos públicos.

Com estas medidas, o tempo para aquisição da estabilidade para os funcionários concursados foi ampliado de 2 para 3 anos e esta foi condicionada a uma avaliação de desempenho ao final do estágio probatório. Mesmo após adquirida a estabilidade, o servidor poderá ser demitido por insuficiência de desempenho apurada em avaliação periódica e também quando a despesa com pessoal exceder o limite legal.

Instituiu-se um teto único para as remunerações nos três poderes, União, Estados e Municípios, tendo como referencial máximo os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Substituiu-se a palavra salários por subsídios, visando evitar que se pudesse estabelecer qualquer exceção à regra do teto. Assim, o subsídio corresponde à totalidade dos vencimentos, compreendendo o salário e outros benefícios.

A obrigatoriedade da instituição do Regime Jurídico Único, que tornava efetivos e estáveis todos os funcionários que ingressavam nos órgãos da administração direta, autarquias e fundações, foi excluída do texto da Constituição. União, Estados e Municípios agora podem adotar diferentes formas de contratação, inclusive pela CLT (Consolidação das Leis do

²⁰ Emenda Constitucional nº 19, de 4 de Junho de 1998.

Trabalho), mesmo sistema adotado pelas empresas privadas, com o objetivo de ajustar melhor o perfil da mão de obra a cada área específica do serviço público e, também, a possíveis oscilações de demanda. Uma cidade turística, por exemplo, poderá contratar funcionários na alta temporada, sem se obrigar a continuar com eles quando o fluxo de turismo baixar.

Criou-se a possibilidade da celebração dos contratos de gestão nos órgãos da administração pública, visando lhes conceder mais autonomia, inclusive para fixar a remuneração dos funcionários.

Estabeleceram-se diretrizes que determinam a criação de um Estatuto para as Empresas Estatais. O objetivo foi excluí-las da obrigatoriedade de cumprir os mesmos procedimentos de licitações aplicados aos órgãos da administração direta. O que se quer com essa iniciativa é dar maior autonomia às empresas do setor produtivo que permanecem no setor público, sobretudo a Petrobrás e as empresas financeiras, visando torná-las mais competitivas, inclusive internacionalmente. A essa maior autonomia corresponderá um maior controle estratégico, feito mediante contrato de gestão e, no caso da Petrobrás, por constituir-se em um monopólio, maior controle por parte de uma agência reguladora (ANP).

Estabeleceu-se a possibilidade de descentralização da prestação de serviços entre as esferas de governo, seja por meio de convênios ou transferências de atividades. O objetivo aqui é criar condições, sobretudo, para a União repassar certas atividades e respectivas despesas para Estados e, principalmente, Municípios, uma vez que na visão dos reformadores do Governo Federal a Constituição de 1988 foi generosa com os Municípios na repartição das receitas, subtraindo-as da União, sem uma correspondente redistribuição de responsabilidades. Na impossibilidade de se trazer de volta as receitas, o que se quer é transferir despesas da União para os outros níveis de governo.

Estabeleceram-se a audiência, a consulta pública e a participação como mecanismos que devem ser privilegiados pelas organizações públicas em seus processos de tomada de decisões que digam respeito à prestação de serviços. O cidadão passa a ter direito a livre acesso a informações da administração pública e de representar contra os gestores públicos, responsabilizando-os por abusos e negligência.

Capítulo III: A Gestão Pública

3.1. Introdução

Na discussão realizada no Capítulo II, verificou-se que os principais projetos da reforma do setor público no Brasil buscam dois objetivos fundamentais. Um, como discutido no Capítulo II, é a redução do tamanho do setor público, como uma estratégia para a redução dos gastos, sobretudo com pessoal. O outro é a melhoria da qualidade da gestão das organizações públicas. O presente Capítulo III que se inicia é dedicado a essa discussão.

Pode-se considerar que a questão fiscal e financeira do setor público brasileiro ainda não está solucionada de forma ampla e definitiva. Determinados setores organizados da sociedade continuam a exigir, por exemplo, uma reforma tributária. Porém, os freqüentes superávits orçamentários obtidos pelo Governo Federal e por muitos Governos Estaduais parecem ter deslocado o foco das reformas do setor público da mera questão financeira para a melhoria da qualidade da gestão. Nesta nova fase, a ênfase é colocada na otimização dos recursos, no envolvimento dos usuários na avaliação da qualidade dos serviços públicos, compartilhando-se com o Estado as atividades de fiscalização e controle das organizações.

Norteia esta fase das reformas o entendimento de que a organização pública, como qualquer outra, atua em um ambiente dinâmico e que conduzi-las com base apenas em normas e regulamentos é insuficiente. Os gestores públicos devem se comportar como centros de produção de serviços públicos.

A preocupação com os temas desta fase das reformas surge a partir da renovação da convicção da importância do papel desempenhado pelo Estado em nossa sociedade (Tohá e Solari, 1997: 85), preocupando-se, contudo, em reconstruí-lo sob novos padrões, devolvendo-lhe a capacidade para governar, definida por Diniz (1996) como a combinação dos conceitos de *governabilidade* e *governance* como termos que se complementam. *Governabilidade* refere-se as condições sistêmicas sob as quais operam as organizações, incluindo-se dentre outros aspectos, o sistema político e a forma de intermediação de interesses. *Governance*, por outro lado, refere-se a um conjunto de instrumentos para lidar com a dimensão plural e participativa da sociedade, aperfeiçoando-se e expandindo os meios de interlocução Estado/sociedade (Diniz, 1996: 12).

Dessa forma, *governabilidade* abrange as condições sistêmicas de exercício do poder em uma sociedade pelas entidades do setor público, determinando-se as condições de

uso da autoridade política, enquanto que *governance* qualifica o modo como essa autoridade é usada pelas organizações do setor público (Melo, 1996: 69).

3.2. Considerações Sobre a Formulação Estratégica por Organizações Públicas.

No contexto em que operam a maioria das organizações públicas, não se verifica um regime concorrencial, como o que se observa no setor privado. Contudo, a sobrevivência de toda e qualquer organização (pública ou privada) requer a definição de uma estratégia clara que a faça compreender e se adaptar às transformações que se processam no ambiente externo. Essas transformações traduzem-se em mudanças de expectativas da sociedade relativamente ao desempenho das organizações públicas e, também, em ameaças de substituição.

Hamel (2000: 244-276) propõe que sejam implantadas regras organizacionais capazes de estimular a inovação permanente, perseguindo metas desafiadoras. Na medida em que as metas estabelecem limites, se elas não forem desafiadoras, a organização não será levada à busca de estratégias inovadoras.

A organização deve ter um propósito com o qual as pessoas estejam comprometidas. Esse propósito deve ser definido de forma ampla, elástica, concentrando-se nas competências essenciais da organização e não naquilo que se faz hoje.

Para Hamel e Prahalad (1995: 6-24), as organizações precisam regenerar continuamente as suas estratégias, como reabilitar o seu pessoal, reformular a linha de produtos, redesenhar processos e redirecionar recursos. A estratégia deve possibilitar à organização atingir o seu objetivo maior que é o de assumir o controle do setor no qual atua, liderando as suas transformações estruturais.

Esta visão de estratégia considera que são fluidas as fronteiras existentes entre organizações e até mesmo entre setores econômicos. Dessa forma, as organizações competem dentro e fora dos limites dos setores existentes atualmente para criar a estrutura dos setores do futuro (Hamel e Prahalad, 1995: 26). Neste sentido, as organizações devem ser concebidas como um portfólio de competências essenciais, na medida em que, na competição pelo futuro,

a competição pela liderança em competências essenciais precede a competição entre produtos e serviços.

Embora estes fundamentos estratégicos tenham sido elaborados, considerando-se, principalmente, o contexto das empresas privadas, considerou-se que, nas condições atuais, eles poderiam ser interpretados no contexto em que operam as organizações do setor público. Para Hamel e Prahalad (1995) e Hamel (2000), ao se formular a estratégia competitiva, deve-se reconhecer que as forças que interagem na capacidade competitiva das organizações podem se situar fora dos limites do setor em que atuam. Assim, há o risco de não serem identificadas por organizações que considerarem apenas as ameaças existentes no ambiente restrito do setor no qual atuam.

Segundo Porter (1986: 15), no contexto em que se formula a estratégia competitiva, faz-se necessário considerar quatro forças que determinam as possibilidades de êxito da estratégia adotada. No ambiente externo, as ameaças e oportunidades estão associadas a expectativas mais amplas da sociedade.

Relativamente às organizações do Setor Público, estas forças podem ser caracterizadas de duas maneiras: as ameaças podem residir nas contínuas pressões da sociedade pela redução dos gastos públicos e nas forças que pressionam no sentido da privatização. As oportunidades são as possibilidades de se ir ao encontro das expectativas mais amplas da sociedade, implicando no aproveitamento das enormes oportunidades de melhoria da qualidade dos serviços, resgatando-se a credibilidade das organizações públicas e reafirmando-se a sua importância para a promoção da equidade na distribuição de produtos sociais. As expectativas mais amplas da sociedade podem ser compreendidas, também, no desejo que se verifica em determinados setores organizados da sociedade por uma maior participação na esfera pública, por meio de mecanismos de democracia direta.

No ambiente interno, segundo Porter (1986:15), encontram-se outras duas forças constituídas dos pontos fortes e fracos da organização e, também, dos valores pessoais dos seus principais dirigentes. No tocante aos valores dos principais dirigentes, embora possa haver uma multiplicidade de interesses pessoais e ideologias que convergem para as organizações do Setor Público, verifica-se, de forma genérica, o predomínio de uma ideologia de orientação pela contínua redução do tamanho do Setor Público. Considerando-se esta força sob o ponto de vista estritamente da organização, ela pode, também, ser considerada uma ameaça. Os pontos fortes e fracos da organização traduzem-se na qualidade dos seus ativos, incluindo-se aspectos financeiros, além da capacidade da organização de compreender as

ameaças, contornando-as ou as minimizando e, também, de compreender e tirar proveito das oportunidades.

Desse modo, segundo Porter (1986: 15), a estratégia competitiva corresponde à definição do modo pelo qual a organização irá atuar, definindo-se as suas metas e os meios pelos quais estas poderão ser alcançadas. Para uma organização pública, essa meta deve permitir que a sociedade reconheça receber dela, sob a forma de serviços prestados, produtos de elevada relevância, de tal modo que lhe seja compensador defender a sua manutenção.

Nesse sentido, quatro das cinco forças competitivas (entrada, ameaça de substituição, poder de negociação dos fornecedores, poder de negociação dos clientes e rivalidade entre os concorrentes atuais) apontadas por Porter (1986: 24) podem ser compreendidas para o contexto das organizações públicas. As organizações do denominado terceiro setor, por exemplo, já se constituem em uma clara ameaça de entrada em muitas áreas nas quais, tradicionalmente, o Setor Público atuava com exclusividade. Dentre vários, podem-se apontar as áreas de defesa dos direitos do consumidor, serviços educacionais, administração de programas de combate à pobreza e proteção ambiental. Nas áreas nas quais há possibilidades de retornos financeiros, a atuação da empresa privada na prestação de serviços públicos já se apresenta como forte alternativa de substituição das organizações públicas.

Sob este enfoque, o poder de negociação dos clientes pode ser entendido por meio das exigências crescentes de redução dos custos e melhoria da qualidade dos serviços públicos; o poder de negociação dos fornecedores compreende as pressões, no mesmo sentido, do próprio sistema governamental, como os políticos que detêm os controles dos recursos e outros órgãos controladores. Sobretudo os políticos, quando sofrem pressões reais da sociedade, mostram-se dispostos a fazer exigências crescentes de redução dos gastos e melhoria da qualidade dos serviços.

3.3. Cadeia de Valores

Do que formulam Porter (1986), Hamel e Prahalad (1995) e Hamel (2000), pode-se compreender que, para uma organização pública, a meta principal é compreender a ação conjunta das forças que interferem na formulação estratégica, desenvolvendo-se capacidades que lhe possibilite assimilar as transformações ambientais e atingir novos padrões de

organização e de desempenho, identificando-se cadeias de valores pelas quais possam fluir produtos e serviços de elevado valor para a sociedade.

Por outro lado, a reconstrução de organizações do Setor Público sob novos padrões implica no estabelecimento de arranjos institucionais, nem sempre edificados no poder extroverso do Estado, ampliando-se as parcerias com a sociedade.

A literatura brasileira que registra experiências internacionais recentes mostra que, em diversos países, as organizações públicas preocuparam-se em construir parcerias estratégicas com a sociedade. Na Inglaterra criou-se o Programa Citizen's Charter equivalente a documentos que especificam e informam aos usuários os objetivos e as normas para a obtenção de serviços públicos (Macedo e Alves, 1997: 68); na Itália e na Espanha instituiu-se a Carta dos Serviços, um documento que comunica à sociedade os compromissos de qualidade assumidos pelas organizações públicas (Falco, 2000: 14; Córdoba, 2000: 141); nos Estados Unidos um decreto presidencial exige que as organizações públicas façam levantamentos, identifiquem os seus usuários e determinem o seu nível de satisfação com os serviços prestados (Gilbert, Nicholls & Roslow, 2000: 29); na Nova Zelândia e na Austrália cada órgão público instituiu um ombudsman para ouvir as reclamações do público (Carvalho, 1997: 26; Ferreira e Mesquita, 1997: 42).

Esses novos arranjos institucionais buscam comprometer mais os gestores e as próprias pessoas da organização com os resultados efetivamente obtidos, definindo-se claramente objetivos, metas e critérios de avaliação para cada ação e política organizacional. Os resultados dessas avaliações têm um papel relevante e estratégico na composição dos critérios de avaliação dos gestores dessas organizações.

Contudo, é preciso considerar que os gestores públicos desfrutam de condições de flexibilidade e espaço para se moverem significativamente menores quando comparados aos seus pares do setor privado. Um dos determinantes fundamentais que guiam as ações dos gestores públicos é a preexistência de lei.

Dessa forma, a questão da flexibilidade, tornada palavra da moda nos tratados sobre transformação organizacional, tem menor espaço no Setor Público. A inexistência de lei regulamentando determinada atividade ou ação, cria, para o gestor do setor privado, possibilidades de iniciativas inovadoras. Para o gestor do Setor Público, a inexistência do regulamento, ao contrário, pode representar uma limitação, na medida em que para se empreender determinadas ações relevantes impõe-se a existência de um regulamento de

prévia autorização. Adicionalmente, determinadas ações desenvolvidas pelo Setor Público são difíceis de serem especificadas e mensuradas.

Também não é fácil encontrar uma definição comum do que seja uma razoável avaliação do desempenho de uma organização pública, nem sobre o que fazer com os seus resultados, devido à complexidade e à multiplicidade de objetivos que, normalmente, são estabelecidos para essas entidades.

Segundo Meldolesi (1996: 88), avaliar determinada ação corresponde a medir os seus efeitos atribuindo-lhes um valor. Contudo, muitos dos produtos das organizações públicas atendem a interesses difusos, são indivisíveis e os benefícios e beneficiários das ações não podem ser identificados e quantificados de forma direta objetiva (Contador, 2000: 25). As organizações públicas possuem uma atuação de natureza complexa que, se do ponto de vista filosófico pode-se entender que elas devem trabalhar para reduzir desigualdades e distribuir a renda, na prática, as atividades podem oscilar entre elaborar normas de trânsito e fabricar vacinas (Teixeira, 1999: 14). Devido a essa complexidade, impõe-se que, antes de se iniciar um processo de avaliação, sejam esclarecidos os critérios que a nortearão e os usos que se farão dos seus resultados. Como entendem Ala-Harja e Helgason (2000: 6), historicamente, as avaliações representam promessas que jamais se realizam, mas a simples existência de certas informações pode legitimar determinadas atitudes de superiores hierárquicos envolvidos em situações de conflitos com subordinados. Desta suspeita, possivelmente, resulte parte significativa das resistências que se verificam aos sistemas de avaliação individual e organizacional no Setor Público.

Outro aspecto que é relevante considerar refere-se às condições em que ocorrem o recrutamento de gestores para o Setor Público. No Brasil, a regra tem sido a de se nomear os gerentes de primeiro escalão mediante relações de confiança com os políticos eleitos. Comumente são pessoas de elevada qualificação técnica. O compromisso desse grupo de gerentes públicos pode ser, fundamentalmente, o de se concentrar na condução das diretrizes dos políticos, porém nem sempre possuem experiência ou conhecimento sobre aspectos específicos da gerência pública.

Para os níveis descendentes de gerência não há uma regra muito clara. Para as áreas técnicas têm sido nomeadas pessoas, principalmente, com base nas relações de confiança com os políticos e, em menor escala, recrutam-se funcionários dos quadros de carreira. Já para as áreas administrativas, prevalece o recrutamento entre os funcionários efetivos. Os gerentes das áreas técnicas costumam possuir boa formação e, também, alguma

experiência no o Setor Público. Já os gerentes das áreas administrativas possuem níveis baixíssimos de qualificação profissional.

Os gerentes das áreas técnicas costumam ter como ponto forte a elevada especialização técnica, enquanto os da área administrativa possuem longa experiência e profundos conhecimentos sobre a lógica operacional das organizações públicas. Uns e outros, porém, costumam não possuir conhecimentos gerenciais. As limitações são diversificadas, destacando-se as dificuldades para liderar a própria equipe de trabalho e se relacionar com o público externo. Sobretudo na área administrativa, os baixos salários fixados para esses cargos, muitas vezes incompatível com a responsabilidade assumida, contribuem de forma decisiva para a sua não atratividade, na medida em que, para funções equivalentes, o setor privado oferece melhores salários, oportunidades de carreira e um ambiente de trabalho menos monótono e com múltiplas possibilidades de crescimento profissional. Adicionalmente, os gerentes administrativos dificilmente participam das discussões que resultam em decisões políticas.

A condição de isolamento em que operam esses gerentes são, assim, altamente alienantes. Não existem mecanismos para a participação da sociedade, o que os levam ao completo desconhecimento das necessidades da sua clientela. E ainda que conhecessem essas necessidades, isso de nada serviria, pois, não existem mecanismos internos de participação, o que elimina qualquer possibilidade de que as suas informações possam chegar aos técnicos responsáveis pelo planejamento de políticas ou aos políticos responsáveis pela tomada de decisões.

A esse quadro de fragmentação e isolamento em que operam, provavelmente, a grande maioria das organizações públicas, acrescenta-se um macro-processo de delegações em cascata que marca o Setor Público, caracterizado por múltiplos agentes e principais operando em uma condição de informação incompleta.

Abordando essa questão, Przeworski (1998) descreve esse macro processo como uma estrutura em que os eleitores delegam aos políticos as suas propostas e, estes, por sua vez, delegam a execução da quase totalidade dessas propostas aos funcionários públicos. Nesta estrutura, a sociedade é o principal relativamente aos políticos e estes são os principais relativamente aos funcionários. O problema principal/agente surge quando se verifica que os principais, após delegarem a outros as suas propostas, ficam praticamente sem meios de controlar a eficácia dos esforços efetivamente realizados.

Os políticos nem sempre concentram seus esforços no interesse coletivo. Os burocratas podem possuir interesses próprios, diferentes dos interesses dos cidadãos e dos políticos (Nassuno, 1999: 156). Como seria impossível formular tantos regulamentos quanto as situações específicas existentes, os agentes têm sempre um razoável grau de autonomia. O dilema surge, quando, sabidamente, o que move os políticos é o desejo de se reeleger, os burocratas são julgados pelo cumprimento das regras legais e a sociedade espera que ambos, políticos e burocratas, se empenhem em prol dos seus interesses.

Neste sentido, ressalta-se a necessidade do aprofundamento da democracia direta, implementada por meio da participação da sociedade, por exemplo, em Conselhos de Administração. A disseminação da informação e a abertura de espaços participativos auxiliariam na solução dos problemas de agência. Os cidadãos passariam a dispor de informações sobre os esforços e o desempenho dos funcionários. Essas informações poderiam ser usadas pelos políticos para avaliar as organizações e os seus gestores. Adicionalmente, os cidadãos usariam as mesmas informações para premiar ou punir os políticos pela sua capacidade de melhorar as organizações e os serviços públicos, recompensando-os com um novo mandato ou punindo-os, não os reelegendo.

Para equacionar os problemas decorrentes dessa cadeia de delegações é necessário, portanto, instituir mecanismos de responsabilização dos agentes pelos principais em níveis diferentes. Internamente, mecanismos pelos quais os funcionários e gerentes localizados na estrutura descendente da organização prestem contas de suas ações aos seus superiores e aos políticos. A participação ampla da sociedade pode ser o mecanismo por meio do qual seria possível à sociedade obter informações que lhe possibilitaria responsabilizar a estrutura como um todo.

3.4. Retomando Alguns Aspectos Teóricos do Contexto de Evolução Cultural da Gestão Pública.

A herança deixada ao Brasil pelo colonialismo português foram o clientelismo e o patrimonialismo na condução dos negócios do Estado (Martins, 1997: 10). No patrimonialismo, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano e os bens públicos não eram diferenciados dos bens dos governantes. Visto com os referenciais de hoje, o favoritismo, o nepotismo e a corrupção eram a regra deste modo de se

administrar os negócios do Estado. Este foi o modelo de gestão pública predominante no Brasil até meados da década de 30.

Segundo Bresser Pereira (1998a: 26), a burocracia surgiu no século XIX com a ascensão do liberalismo e do capitalismo, como uma estratégia para se proteger o patrimônio público, evitando-se a sua utilização para fins privados e, dessa forma, combater o favoritismo, o nepotismo e a corrupção, traços inerentes ao modelo patrimonialista anterior. Para isso, ela usa como instrumentos os princípios de um serviço público profissional e de um sistema de administração impessoal, formal e racional.

Segundo o MARE (1997: 41), a administração burocrática, descrita por Max Weber como uma forma de dominação racional-legal tem uma contradição intrínseca. Ela é racional nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais eficientes para atingir os fins visados. Por outro lado, ela é legal, pois define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Em um mundo em transformação tecnológica e social, para ser racional é preciso poder decidir com base na capacidade de fazer julgamentos discricionários, sem que se tenha que seguir cegamente procedimentos previstos em lei (MARE, 1997: 41).

O diagnóstico é o de que a velocidade da mudança na era atual envelheceu o modelo burocrático. As transformações que ocorreram em todo mundo no decorrer do século XX levaram a burocracia a apresentar problemas e a ênfase nos controles e na disciplina como um remédio contra os abusos da administração patrimonial, não se mostrou completamente eficaz (Rua, 1999: 279).

O modelo burocrático surgiu em uma época em que a sociedade e o Estado eram menos complexos. Bastava ao Estado prover lei e ordem, administrar a justiça e os contratos. Dessa forma, a garantia do poder do Estado acabou por se converter no principal objetivo da burocracia, tornando-a uma forma de administração auto-referenciada e desviando o Setor Público da sua principal missão que é a de prestar serviços ao público. Estes problemas do modelo burocrático apareceram mais claramente à medida que a sociedade e o Estado se tornaram mais complexos e o Setor Público passou a ser o provedor de um grande volume de serviços. Também, o controle prévio e cerrado dos procedimentos tornaram o modelo excessivamente lento em contraposição à agilidade que a sociedade moderna exige dos serviços públicos.

Para superar os problemas do modelo burocrático e ajustar melhor as organizações públicas a uma sociedade mais exigente em termos de agilidade, qualidade e produtividade, adequando-se a forma de gestão a essa nova dinâmica social, surgiu o modelo de Administração Pública Empreendedora. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995: 21), a Administração Pública Empreendedora surgiu na segunda metade do século XX como uma resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia que, conjugados, colocaram à mostra os problemas do modelo burocrático.

Segundo o Plano Diretor (1995: 22-23), a Administração Pública Empreendedora possui os seguintes fundamentos:

1. Definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
2. Garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados;
3. Controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados em lugar dos controles *a priori* dos procedimentos;
4. Competição administrada entre organizações públicas;
5. Descentralização e redução dos níveis hierárquicos;
6. Permeabilidade a uma maior participação da sociedade;
7. Deslocamento da ênfase nos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Com estes princípios que fundamentam a Administração Pública Empreendedora, a Reforma do Estado no Brasil se propõe a reformular em profundidade a administração das organizações públicas, visando conferir-lhe mais agilidade e maior eficácia às ações do Estado, deslocando o foco dos direitos dos funcionários para o compromisso com os direitos dos cidadãos. Estes fundamentos de gestão por resultados propostos pelo Plano Diretor foram inseridos no texto da Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 19²¹.

Dessa forma, para operacionalizar o modelo de gestão baseado em resultados, desenvolveu-se um Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, cujo papel seria o de promover a transição da cultura de gestão.

3.5. O Instrumento de Avaliação da Gestão Pública.

A seguir, apresenta-se e explica-se o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, concebido como um mecanismo capaz de introduzir no Setor Público uma estratégia de gestão empreendedora baseada em resultados.

Antes de analisá-lo, entretanto, faz-se necessário retomar rapidamente alguns conceitos discutidos neste texto.

O instrumento baseia-se na tentativa de adaptar ao contexto em que operam, as organizações públicas de diversas estratégias de gestão desenvolvidas para o setor privado, submetendo-se as organizações públicas a um ‘choque gerencial’.

Evidencia-se esse fato à origem do instrumento de avaliação. Ele foi desenvolvido a partir de uma adaptação de uma diretriz utilizada pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ - para avaliar a qualidade da gestão de empresas privadas. Intitulada Critérios de Excelência, essa diretriz vem sendo utilizada desde 1992 como o principal critério para a concessão do Prêmio Nacional da Qualidade a empresas que se destacam na implementação de estratégias inovadoras de gestão.

O instrumento utilizado no Setor Público mantém a mesma estrutura de avaliação utilizada para avaliar a gestão das empresas privadas. Contudo, dá-se interpretação diferenciada aos princípios que fundamentam os instrumentos de avaliação. Tais princípios estão descritos a seguir, comparando-se os seus significados declarados no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública com aqueles contidos no documento da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade que lhe deu origem.

Primeiro princípio: Satisfação dos Clientes.

O foco permanente na satisfação do cliente é definido como o foco central a ser observado pela organização pública, na medida em que se considera que a razão da sua existência são as necessidades que os clientes têm dos seus serviços.

Para o Setor Público, este princípio deveria chamar-se ‘foco no cidadão’, pois a relação das organizações públicas com os seus usuários ultrapassa a dimensão da relação entre clientes e fornecedores.

²¹ Art. 37, § 3º e § 8º.

Para o setor privado, a qualidade centrada no cliente busca desenvolver relações de fidelidade à marca, ao produto ou à empresa constituindo-se em uma estratégia para a conquista e a retenção de clientes (FPNQ²², 2000: 13).

No Setor Público, isso significa dar prioridade aos usuários e não à burocracia, deixando-se de cumprir passivamente as normas e buscando-se novos significados para a gerência pública, incorporando o cidadão ao papel de orientador e controlador da qualidade da organização. Mesmo as organizações públicas que atuam nos serviços exclusivos do Estado devem submeter-se à avaliação dos seus usuários para obter deles o conhecimento necessário para gerar produtos e serviços que lhes dêem maior satisfação (Instrumento de Avaliação²³, 2001: 3).

Segundo princípio: Envolvimento de todos

Considera-se imprescindível o envolvimento das pessoas para que elas se tornem comprometidas e possam ser estimuladas na direção dos objetivos e metas da organização. No Instrumento de Avaliação da Gestão Pública compreende-se que a transformação gerencial no Setor Público só ocorrerá quando houver o efetivo envolvimento de todos os servidores, independente do cargo que ocupam ou posição hierárquica. Considera-se fundamental o papel desempenhado pela alta direção das organizações na construção da sua identidade, na promoção dos valores éticos e no respeito aos interesses das diversas partes interessadas (FPNQ, 2000: 14; Instrumento de Avaliação, 2001: 4).

Terceiro princípio: Gestão participativa

Gestão participativa significa contribuição individual para se alcançar objetivos comuns, dividindo-se responsabilidades. É uma forma de se administrar as pessoas, que busca valorizá-las, aproveitando-se o potencial diferenciado de cada um e criando um espaço de diálogo entre a hierarquia e as equipes de trabalho.

O sucesso da organização depende do conhecimento e do desempenho das pessoas; o crescimento das pessoas depende de oportunidades e de um ambiente favorável à aplicação de novos conhecimentos.

²² Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade.

²³ Instrumento de Avaliação da Gestão Pública.

Para a FPNQ (2000: 14), deve-se promover a participação das pessoas como um elemento fundamental para se obter a sinergia entre equipes de trabalho compostas por pessoas com habilidades e competências distintas. Para o Instrumento de Avaliação (2001: 4) a gestão participativa propicia a harmonização dos interesses pessoais e organizacionais à medida em que todos passariam a compartilhar os mesmos objetivos.

Quarto princípio: Gerência de processos

Para o Instrumento de Avaliação, a organização pública deve ser considerada como um macro-processo de administração, cuja missão é atender às necessidades da sociedade dentro de determinada área de competência delimitada na lei. O processo seria, assim, a unidade fundamental do gerenciamento.

Dessa forma, o conceito de processo é utilizado para designar as organizações públicas como meios de satisfazer certas necessidades externas, na medida em que elas não são fins em si mesmas.

Para a FPNQ (2000: 15), a análise de processos facilita um melhor conhecimento sobre o funcionamento da organização e permite a definição de responsabilidades, a prevenção e a solução de problemas, a eliminação de atividades redundantes e a clara identificação dos clientes e fornecedores. Para o Instrumento de Avaliação (2001: 4), a gestão de processos permite a transformação das hierarquias burocráticas em redes de unidades de alto desempenho.

Quinto princípio: Valorização das pessoas

Os funcionários públicos devem ser valorizados perante os colegas e a sociedade, sendo profissionalmente preparados e tendo o valor do seu trabalho reconhecido.

Para a FPNQ (2000: 14), a valorização dos funcionários implica reconhecer que eles possuem necessidades e anseios específicos que precisam ser incorporados às estratégias organizacionais. Para o Instrumento de Avaliação (2001: 4), valorizar as pessoas pressupõe conceder autonomia para se atingir metas, criar oportunidades de aprendizado, de desenvolvimento das potencialidades e de reconhecimento pelo bom desempenho.

Sexto princípio: Constância de propósitos

As organizações atuais devem ser capazes de assumir compromissos de médio e longo prazos e também buscar de forma permanente um elevado nível de desempenho. Para que esses objetivos sejam alcançados, elas devem ter a sua missão definida claramente, entender as necessidades atuais e futuras dos seus usuários e construir uma visão de que a organização deseja estar no futuro, estabelecendo-se metas desafiadoras para todas as pessoas que integram a organização.

Para a FPNQ (2000: 14), isso implica pensar e aprender estrategicamente, antecipar-se às novas tendências de mercado, aos novos cenários e às novas necessidades dos clientes, posicionando-se adequadamente frente aos novos desafios e mantendo-se a liderança nos mercados. Para o Instrumento de Avaliação (2001: 4), a visão de futuro indica um rumo para a organização.

Sétimo princípio: Melhoria contínua

Este princípio fundamenta-se na compreensão de que para se obter o alto desempenho é insuficiente apenas resolver problemas, reduzir desperdícios ou eliminar defeitos.

Para a FPNQ (2000: 5), a incorporação de contínuas melhorias leva a estágios superiores de excelência, que surgem por meio de produtos e processos inovadores. Para o Instrumento de Avaliação (2001: 4), a melhoria contínua é um processo inesgotável que engloba melhorias incrementais, inovações e rupturas com práticas que deixam de ser necessárias apesar da competência da organização em realizá-las.

Oitavo princípio: Gestão pro-ativa.

Este princípio está fundamentado no conceito de prevenção, compreendendo-se que o compromisso com o fazer certo e eliminar erros deve fazer parte da cultura das organizações.

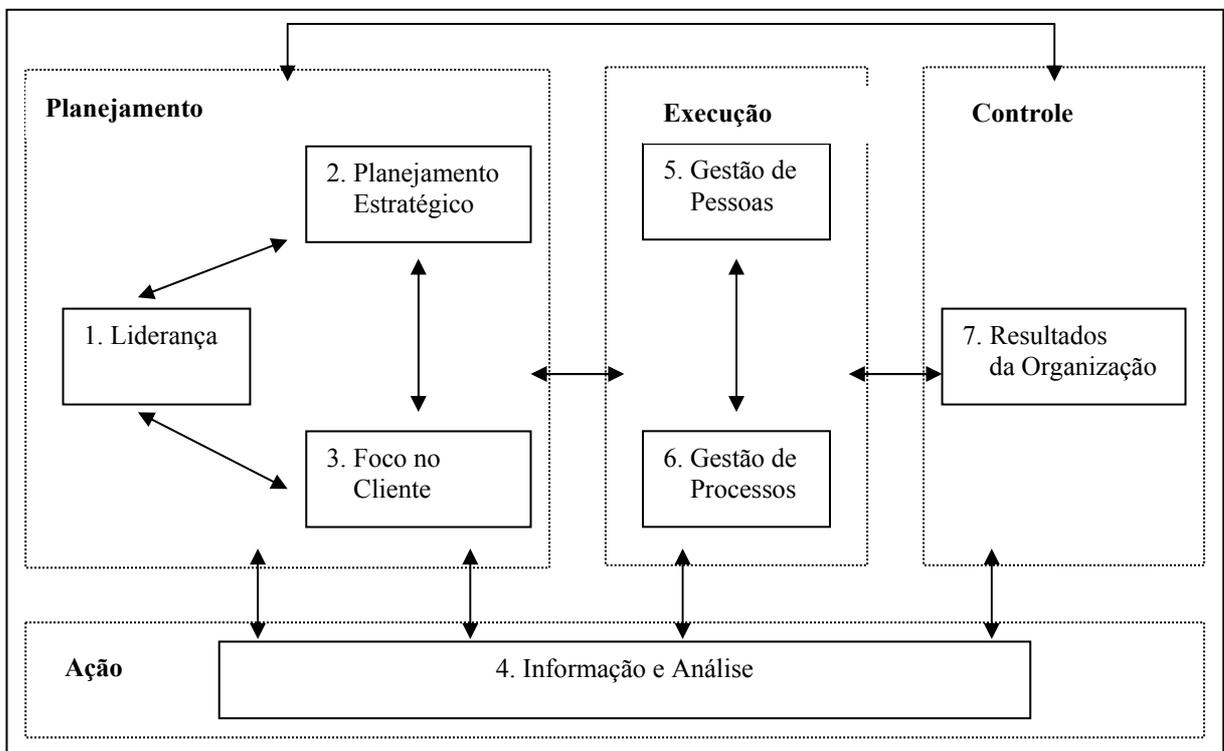
Para a FPNQ (2000: 15), a pró-atividade possibilita a antecipação das demandas dos clientes de outras partes interessadas e permite às empresas planejar melhor as suas ações e produtos, buscando a prevenção de problemas e a minimização dos impactos sobre os próprios processos e também sobre a sociedade. Para o Instrumento de Avaliação (2001: 4),

atitude pró-ativa implica prevenir problemas e responder com rapidez às demandas da sociedade.

O Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, que verifica a aplicação desses princípios, é composto de sete áreas de avaliação: Liderança, Planejamento Estratégico, Foco no Cliente, Informação e Análise, Gestão de Pessoas, Gestão de Processos e Resultados da Organização. Para cada uma dessas áreas, as organizações públicas devem possuir ou desenvolver práticas de gestão compatíveis.

A Figura 3.4 representa as sete áreas do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública:

Figura 3.4: Áreas de Avaliação da Gestão Pública.



Fonte: Instrumento Avaliação da Gestão Pública (2000: 57) - adaptado.

Na Figura 3.4, as três primeiras áreas de avaliação (Liderança, Planejamento Estratégico e Foco no Cliente) formam o bloco de planejamento. Gestão de Pessoas e Gestão de Processos, formam o bloco de execução. Resultados da Organização forma o bloco de controle. Informação e Análise, situada na base da Figura 3.4, forma o bloco de apoio à decisão.

Cada uma das sete áreas de avaliação da gestão pública, apresentadas na Figura 3.4 desdobra-se em itens. O processo de avaliação é feito comparando-se o estágio atual da

organização com o modelo de gestão pública empreendedora preconizado no Instrumento de Avaliação.

A Figura 3.5 apresenta uma síntese das áreas de avaliação, os principais itens nos quais cada área é desdobrada e a respectiva pontuação correspondente a cada item:

Figura 3.5: Áreas e itens de Avaliação da Gestão Pública.

Critérios	Itens	Pontos
1 Liderança	Sistema de liderança	60
	Responsabilidade pública e cidadania	30
Total de pontos possíveis do critério Liderança		90
2 Planejamento Estratégico	Formulação das Estratégias	40
	Operacionalização das Estratégias	50
Total de pontos possíveis do critério Planejamento Estratégico		90
3 Foco no Usuário²⁴	Conhecimento mútuo	40
	Relacionamento com o usuário	50
Total de pontos possíveis do critério Foco no Cliente		90
4 Informação e Análise	Gestão das informações da organização	30
	Gestão das informações comparativas	30
	Análise crítica do desempenho da organização	30
Total de pontos possíveis do critério Informação e Análise		90
5 Gestão de Pessoas	Sistema de Trabalho	30
	Educação, treinamento e desenvolvimento dos servidores	30
	Bem estar e satisfação dos servidores	30
Total de pontos possíveis do critério Gestão de Pessoas		90
6 Gestão de Processos	Gestão de processos finalísticos	40
	Gestão de processos de apoio	20
	Gestão de processos relativos a fornecedores e às parcerias institucionais	30
	Total de pontos possíveis do critério Gestão de Processos	
7 Resultados da Organização	Resultados relativos aos usuários	110
	Resultados orçamentários/financeiros	110
	Resultados relativos às pessoas	80
	Resultados relativos aos fornecedores e às parcerias institucionais	60
	Resultados relativos aos serviços/produtos e aos processos organizacionais	100
Total de pontos possíveis do critério Resultados da Organização		460
Total de pontos possíveis dos sete critérios do instrumento de avaliação		1000

Fonte: Baseado no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2000. p.63-103

Na Figura 3.5 mostra-se que a área de avaliação Liderança é desdobrada nos itens Sistema de Liderança e Responsabilidade Pública e Cidadania.

²⁴ Clientes, no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública.

Nesta área é avaliado o desempenho da alta direção da organização como força motora do processo de transformação contínua do modelo de gestão. Nele procuram-se práticas que permitam avaliar se a alta direção:

- a) Define e compartilha com todos a missão, a visão, objetivos e metas da organização, considerando todas as partes envolvidas, dentro e fora da organização;
- b) Busca o comprometimento dos demais níveis da organização e estimula a gestão participativa e a criatividade dos servidores na busca de idéias inovadoras;
- c) Acompanha e avalia regularmente o desempenho global da organização baseando-se em indicadores de desempenho;
- d) Induz todos os membros da organização às práticas de responsabilidade pública e cidadania.

A área de avaliação Planejamento Estratégico é desdobrada nos itens Formulação das Estratégias e Operacionalização das Estratégias.

Nela é avaliado o sistema de planejamento da organização e se ele funciona como um instrumento do processo de tomada de decisão, orientando as atividades fins e meio da organização. Os principais aspectos avaliados são:

- a) A definição de estratégias que assegurem o cumprimento da missão da organização;
- b) Como o processo de planejamento leva em consideração os recursos disponíveis e os requisitos dos clientes ou usuários;
- c) O estabelecimento de metas que visem obter a melhor relação entre gastos e qualidade dos serviços;
- d) A vinculação ao Plano Plurianual do respectivo Governo;
- e) O envolvimento das pessoas das diversas áreas no processo de planejamento estratégico;
- f) O acompanhamento do plano pelas pessoas de todos os níveis da organização.

A área Foco no Usuário é desdobrada nos itens Conhecimento Mútuo e Relacionamento com o cliente.

Nesta área, considera-se fundamental o conhecimento das necessidades e expectativas da sociedade. Nela, estão inseridas as exigências de práticas pouco comuns na Administração Pública Brasileira, como por exemplo, o controle social das atividades da organização. Em síntese, nesta área, avaliam-se como a organização institui mecanismos formais que a permitam conhecer os seus usuários e também fazer com que eles a conheçam.

Na área Informação e Análise avalia-se a gestão da informação como ferramenta de suporte ao processo de tomada de decisão. Avalia-se a capacidade da organização em captar, processar e utilizar a informação como ferramenta para a gestão dos processos internos de trabalho, melhoria da gestão e satisfação dos usuários.

Na área Gestão de Pessoas, avaliam-se o sistema de trabalho e a política de desenvolvimento, bem-estar e satisfação dos funcionários.

Na área Gestão de Processos, avaliam-se as práticas relacionadas a todas as outras áreas, principalmente os processos relativos aos fornecedores, parcerias e o dimensionamento da relação entre processos de apoio e processos finais. Todos os processos devem ser monitorados por indicadores de desempenho.

Na área de avaliação Resultados da Organização, avaliam-se de forma objetiva os resultados obtidos em um determinado período em todas as outras seis áreas do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública. Esta área desdobra-se nos itens Resultados Relativos aos Usuários, Resultados Orçamentários e Financeiros, Resultados Relativos aos Servidores, Resultados Relativos aos Fornecedores e às Parcerias Institucionais e Resultados Relativos aos Serviços/Produtos e aos Processos Organizacionais.

A pontuação é feita utilizando-se uma escala de zero a mil pontos, distribuídos pelas sete áreas apresentadas na Figura 3.5. Cada uma das seis primeiras áreas pode somar até 90 pontos cada uma. O conjunto dessas seis áreas pode somar até, no máximo, 540 pontos. A sétima área de avaliação, Resultados da Organização, contribui com 460 dos 1000 pontos.

Avaliando-se uma organização pública com base neste modelo proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, uma organização que tenha uma Liderança considerada muito atuante, um sistema de planejamento, ou mesmo que tenha uma certificação pelas normas ISO, receberá uma avaliação muito baixa, se não conseguir demonstrar bons resultados.

O propósito deste maior peso em termos de pontuação atribuído aos resultados efetivamente alcançados, comparando-os tanto com as metas estabelecidas no Planejamento

Estratégico, quanto com referenciais comparativos, é o de introduzir uma nova cultura para a gestão de organizações públicas, incorporando-se ao controle de legitimidade a verificação da eficácia e, portanto, dos resultados das ações e das políticas públicas.

Capítulo IV – O Estudo de Caso

4.1. Desenvolvimento do Estudo de Caso.

O Estudo de Caso foi desenvolvido em uma Organização Pública do Estado de São Paulo. Na pesquisa, utilizaram-se como instrumentos principais para a coleta de dados a observação direta e a análise documental. Entrevistas foram realizadas como instrumento para complementar informações.

Foram realizadas 17 seções de observações, totalizando-se mais de 56 horas. Os eventos observados incluem reuniões da equipe dirigente, seções de treinamento para novos funcionários e a rotina de funcionamento das unidades de operacionais da **Organização Caso**. Imediatamente após a realização das seções de observações, as informações obtidas foram registradas em diário próprio, redigindo-se notas de campo e memorandos. Estes eventos são melhores explicados no Anexo 4.

Os documentos analisados incluem Decretos, Leis, Memorandos, Ofícios, prospectos de divulgação, relatórios de reuniões, normas de procedimento e apostilas de treinamento. Os principais documentos analisados estão relacionados no Anexo 1.

As entrevistas foram realizadas com cinco funcionários escolhidos de forma intencional, utilizando-se como critério de escolha as suas áreas de atuação como indicadores determinantes de que eles seriam capazes de fornecer as informações necessárias para complementar aquelas já obtidas com a observação direta e a análise documental. Inicialmente foram entrevistados dois gerentes de unidades operacionais da **Organização Caso**. Posteriormente, foram entrevistados o principal dirigente e dois dos seus auxiliares diretos. Além das questões específicas, relativas à área de atuação de cada funcionário entrevistado, três questões comuns foram apresentadas ao principal dirigente e aos seus auxiliares. Estas questões surgiram como padrões nas duas entrevistas iniciais realizadas com os dois gerentes. Tais questões estão analisadas na seção 4.7, a partir da página 110 do presente Capítulo.

Além das questões específicas relacionadas a cada área de atuação dos funcionários entrevistados, foram as seguintes as três questões comuns:

- Em sua opinião, quais foram os fatores que facilitaram a implementação e o desenvolvimento da organização?

- O que você reconhece como tendo sido erros de implementação da organização?
- Em um cenário de médio e longo prazos quais são os principais desafios da organização?

As entrevistas foram gravadas e conduzidas pelo próprio pesquisador de forma semi-estruturadas (os roteiros compõem o Anexo 2), utilizando-se de questões curtas que foram exploradas como guias. As fitas contendo as gravações das entrevistas foram transcritas pelo próprio pesquisador imediatamente após terem sido realizadas (as transcrições das entrevistas podem ser vistas no Anexo 3).

4.1.1. Apresentação do Estudo de Caso

Para a apresentação do Estudo de Caso, codificaram-se as Unidades Operacionais da *Organização Caso*, como apresentado na Tabela 4.2:

Tabela 4.2: Codificação das Unidades Operacionais

Unidades Operacionais	Código
Unidade Operacional 1	1
Unidade Operacional 2	2
Unidade Operacional 3	3
Unidade Operacional 4	4
Unidade Operacional 5	5
Unidade Operacional 6	6

Fonte: Autor.

Também codificaram-se as entrevistas realizadas com os cinco funcionários da *Organização Caso*, conforme se apresenta na Tabela 4.3:

Tabela 4.3: Codificação das Entrevistas:

1. Quanto ao sexo dos sujeitos entrevistados	
Sexo	Código
Masculino	M
Feminino	F
2. Quanto aos cargos que exercem	
Cargo	Código
Superintendente	S
Gerente	G

Assessor	A	
Coordenador de Área Especializada	E	
3. Quanto ao número que identifica a ordem de realização da entrevista		
Sujeito	Ordem da entrevista	Código da entrevista
MG	1	MG1
FG	2	FG2
MS	3	MS3
FE	4	FE4
MA	5	MA5

Fonte: Autor.

4.2. Descrição Estrutural da *Organização Caso*

A Organização objeto deste Estudo de Caso foi concebida de forma planejada e implementada a partir 1996²⁵, com a finalidade de modificar o padrão de relacionamento existente entre a sociedade e organizações públicas.

A *Organização Caso* opera com sete Unidades Operacionais implantadas nas cidades de São Paulo (quatro), Campinas (uma), São José dos Campos (uma) e São Bernardo do Campo (uma). Dessas sete Unidades Operacionais em funcionamento, seis foram incluídas neste estudo²⁶.

As Unidades Operacionais possuem aspectos comuns, como a tecnologia empregada na prestação dos serviços e o *layout* físico altamente padronizado. No entanto, elas diferenciam-se quanto ao volume de atendimento, número de funcionários, número de serviços disponíveis aos usuários e quantidade de organizações que as integram.

Na Tabela 4.4 apresenta-se uma caracterização básica das Unidades Operacionais:

Tabela 4.4: Caracterização das Unidades Operacionais da *Organização Caso*

Unidades Operacionais	Área (m ²)	Número de Organizações	Número de Serviços	Número de Funcionários	Atendimento Médio Diário
Unidade 1	6.000	26	270	619	10.197
Unidade 2	1.600	1	2	225	2.015
Unidade 3	9.000	27	300	615	9.709
Unidade 4	3.000	10	68	234	3.549
Unidade 5	2.100	9	62	178	2.620
Unidade 6	10.000	26	300	534	14.000
Total das 6 unidades	31.700	não aplicável		2.447	42.090

Fonte: Autor (Baseado em dados coletados na organização)

²⁵ A Resolução SGGGE nº. 21, de 02/09/1996 nomeou um grupo executivo incumbido de realizar estudos e propor o projeto da *Organização Caso*. Este grupo ficou subordinado à Secretaria de Governo e Gestão Estratégica

²⁶ A unidade instalada na Grande São Paulo, município de São Bernardo do Campo, foi inaugurada em setembro de 2001 e por essa razão não pôde ser incluída neste estudo.

A Unidade Operacional 1 está localizada no centro velho da cidade de São Paulo, nas proximidades da Praça da Sé. Foi implantada no segundo pavimento do edifício da Secretaria da Fazenda. Foi a primeira unidade a entrar em funcionamento, em outubro de 1997.

A Unidade Operacional 2 funciona como um posto avançado da Unidade Operacional 1. É composta por um único órgão e presta apenas 2 serviços. Também está localizada no centro velho da cidade de São Paulo, na Praça Alfredo Issa, no pavimento térreo do edifício sede da Polícia Civil. Os serviços prestados por esta unidade já eram fornecidos antes no mesmo local. A sua integração à **Organização Caso** implicou alterações na estrutura física do prédio e nos padrões de funcionamento, por exemplo, com a ampliação do horário de funcionamento de seis para doze horas consecutivas. Esta unidade foi incorporada à **Organização Caso** em junho de 1998.

A Unidade Operacional 3 está localizada na zona sul da cidade de São Paulo. Foi implantada em um imóvel alugado pelo período de nove anos, onde antes funcionava um estacionamento. Foi inaugurada em agosto de 1998.

A Unidade Operacional 4 está localizada no centro da cidade de Campinas. Foi implantada em um prédio de quatro andares cedido por um ex-banco estatal recentemente privatizado. É a única unidade implantada em uma estrutura vertical de quatro andares. Foi inaugurada em agosto de 1998.

A Unidade Operacional 5 está localizada em um bairro nobre da cidade de São José dos Campos. Trata-se de uma experiência pioneira desenvolvida entre uma empresa privada e o Poder Público Estadual. Foi implantada em uma área cedida correspondente ao andar superior de um Shopping Center, do qual é loja âncora. Entrou em funcionamento em setembro de 1998.

A Unidade Operacional 6 está localizada na região leste da cidade de São Paulo. Foi implantada no piso 1 da estação Corinthians-Itaquera do Metrô. Entrou em funcionamento em setembro de 2000.

Cerca de 30 organizações que prestam serviços públicos integram a **Organização Caso**. São Organizações Públicas Federais, Municipais, empresas privadas concessionárias de Serviços Públicos e, principalmente, organizações do Governo do Estado de São Paulo. O Anexo 5 contém a relação das principais organizações que integram a **Organização Caso** e seus respectivos serviços principais.

Dentre as diversas organizações, incluem-se o DETRAN (Departamento Estadual de Trânsito), a SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), a CONGÁS (Companhia de Gás de São Paulo), a Eletropaulo Metropolitana (Eletricidade de São Paulo S.A.), o IIRGD (Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt), a SERT (Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), a JUCESP (Junta Comercial do Estado de São Paulo), a Receita Federal e Serviços Públicos Municipais das localidades onde estão sediadas as Unidades Operacionais.

A atuação dessas organizações abrange cerca de 300 produtos, dentre os quais destacam-se os mais demandados:

- Renovação da Carteira Nacional de Habilitação;
- Carteira de Identidade;
- Carteira de Trabalho;
- Seguro Desemprego
- Atestado de Antecedentes Criminais;
- Licenciamento de Veículos;
- PROCON (serviços relacionados à proteção e defesa do consumidor).

O ordenamento das diversas organizações prestadoras de serviços no interior das Unidades Operacionais da **Organização Caso** conferem a cada uma das unidades características aparentemente semelhantes às de *shoppings* de serviços públicos.

A **Organização Caso** disponibiliza os seus produtos diretamente ao usuário final, vetando na própria lei que a implementou o atendimento a Despachantes. Intermediação só é admitida aos portadores de procuração e a atuação destes é limitada à representação de uma pessoa por vez²⁷.

Desde a inauguração da primeira Unidade Operacional da **Organização Caso**, em outubro de 1997, até dezembro de 2000, foram realizados cerca de 23.297.260 atendimentos. Cerca de 3.051.400 atendimentos foram realizados por meio de um sistema telefônico de ligação gratuita para os usuários. Outros 20.245.879 foram atendimentos diretos aos usuários que procuraram as seis Unidades Operacionais da **Organização Caso**.

No entanto, como é feita a contagem, esses números expressam a quantidade de operações realizadas e não o número de pessoas atendidas. Isto ocorre porque para se obter um determinado serviço, normalmente o usuário é atendido em mais de uma organização. Exemplificando, para se fazer a segunda via da Carteira de Identidade, contabilizam-se dois atendimentos: um no IIRGD, órgão da Secretaria de Segurança Pública responsável pela emissão do documento, e outro no banco oficial no qual se recolhe uma taxa de cerca de 15 reais. Embora seja o atendimento de uma mesma pessoa, são contabilizadas duas operações de atendimento.

Na Tabela 4.5 demonstra-se a evolução histórica do atendimento nas seis Unidades Operacionais:

Tabela 4.5: Evolução do volume de Atendimento por Unidade Operacional.

Unidades Operacionais	Anos								
	1997		1998		1999		2000		Total
	Volume	+ %	Volume	+ %	Volume	+ %	Volume	+ %	
1	232.037		2.293.179	888,29	2.774.316	20,99	3.101.510	11,80	8.401.042
2			238.313	0	493.578	107,12	555.707	12,59	1.287.598
3			551.283	0	2.527.837	358,54	2.964.971	17,30	6.044.091
4			250.475	0	1.129.899	351,11	1.199.440	6,16	2.579.814
5			126.323	0	699.138	453,46	873.603	24,96	1.699.517
6						0	134.270	0	134.270
Sub-total	232.037		3.459.573	1.390,96	7.724.768	123,29	8.829.501	14,31	20.146.333
Teleatendimento	53.391		483.393	805,39	1.057.432	118,76	1.457.165	37,80	3.051.381
Total geral	285.428		3.942.966	1.281,43	8.782.200	122,73	10.286.666	17,13	23.297.260

Fonte: Autor (com dados fornecidos pela Organização).

A Unidade Operacional 1 foi implantada com previsão de atendimento a uma demanda de cerca de 4.000 atendimentos diários. Porém, a demanda ficou bem acima, em mais de 12.000 atendimentos por dia nos primeiros meses, estabilizando-se, posteriormente, em pouco mais de 10.000 por dia. Sobretudo, a procura pela Carteira de Identidade superou a previsão inicial. A unidade 2 surgiu em decorrência dessa explosão de demanda na unidade 1. Por isso, ela fornece apenas dois serviços (Carteira de Identidade e Atestado de Antecedentes Criminais), que representam a maior demanda da unidade 1.

A Tabela 4.5 demonstra que houve um grande incremento no volume global de atendimento nos primeiros anos de funcionamento da *Organização Caso*. Entre 1997 e 1998

²⁷ Ver Decreto nº 42.334/97

o volume de atendimento geral foi ampliado em quase 1.300%, sendo mais de 800% de crescimento no teleatendimento e quase 1.400% de incremento do atendimento direto realizado nas Unidades Operacionais.

Dois fatores explicam esse crescimento acentuado. Primeiro, o fato de que a Unidade Operacional 1 iniciou as suas atividades em outubro de 1997, atendendo por apenas 3 meses neste primeiro ano de funcionamento. Segundo, pela entrada em operação, em 1998, das unidades 2, 3, 4 e 5, ampliando-se a oferta dos serviços em outros locais.

Entre 1998 e 1999, o incremento foi de quase 123%, sendo 119% de crescimento no teleatendimento e um pouco mais de 123% no volume de atendimento direto nas Unidades Operacionais.

Nenhuma Unidade Operacional nova entrou em funcionamento no ano de 1999, porém, o volume de atendimento foi impactado, nesse ano, pela operação das unidades inauguradas no segundo semestre de 1998. A unidade 2 foi inaugurada em junho, as 3 e 4 em agosto e a 5 em setembro de 1998.

Entre 1999 e 2000, o crescimento da demanda foi de 14,31%. Em setembro de 2000, entrou em operação a Unidade Operacional 6, fazendo naquele ano um pouco mais de 134.000 atendimentos. Nesse período, o volume global de atendimento aumentou em mais de 1.500.000, sendo quase 400.000 de elevação no Teleatendimento e mais de 1.105.000 de elevação no atendimento direto nas Unidades Operacionais. O incremento no atendimento geral foi de mais de 1.504.000, passando de 8.782.200 em 1999 para 10.286.666 no ano 2000. Como pode ser constatado, o incremento à demanda verificado no período supera o volume atendido pela Unidade 6 em mais de 1.370.000, havendo, portanto, uma elevação de demanda para as outras Unidades Operacionais que já estavam em funcionamento.

4.3. Análise da *Organização Caso*

São os seguintes os objetivos da *Organização Caso*:

- Concentrar a prestação de diversos serviços públicos em um mesmo espaço operacional;
- Fornecer aos usuários de serviços públicos um atendimento de alto padrão de qualidade e eficiência;

- Agilizar a prestação dos serviços reduzindo-se os tempos de espera e os custos dos serviços públicos para os usuários;
- Democratizar a prestação de serviços através da disseminação de informações aos usuários e à sociedade²⁸.

Para alcançar esses objetivos, a **Organização Caso** adotou uma estratégia centrada em três aspectos fundamentais:

- Intenso uso da informática na prestação de serviços;
- Intenso uso da informática na integração entre áreas fins e de apoio;
- Investimento na motivação e na qualificação dos funcionários;
- Desenvolvimento de parcerias estratégicas com outras Organizações Públicas e com empresas privadas concessionárias de serviços públicos.

A informática é utilizada como ferramenta para disponibilizar informações aos usuários dos serviços, aos funcionários, aos processos e às áreas responsáveis pela tomada de decisões. Também é utilizada na racionalização de processos, ao ser introduzida para informatizar procedimentos, eliminar etapas manuais e repetitivas, como ocorreu, por exemplo, no processo de emissão da Carteira de Identidade, reduzindo-se o tempo de espera pelo documento de um prazo superior a sessenta dias para cerca de 4 horas.

A **Organização Caso** está equipada com softwares e equipamentos de última geração, como por exemplo, um microcomputador por cada estação de atendimento, impressoras a *laser* e a jato de tinta e softwares de padrão aberto para a comunicação de dados. Utiliza-se, por exemplo, para transmitir dados entre as diversas Unidades Operacionais e entre as organizações tradicionais e suas áreas de apoio nos órgãos de origem, padrões de comunicação de protocolo TCP IP, baseado em um sistema *frame relay*, no qual se cria uma espécie de 'tubo ou nuvem de informações' a que são conectados todos os participantes do sistema, eliminando-se a necessidade de conexões ponto a ponto via sistema de cabos. Os benefícios desse sistema relativamente ao sistema de conexão ponto a ponto através de cabos é a superação de certas limitações do sistema ponto a ponto, decorrentes, por exemplo, do alto

²⁸ Em parte, esses objetivos estão declarados no Decreto nº 41.761/97 e na Lei Complementar n. 847/98 que instituíram a **Organização Caso**.

risco de interrupção dos serviços devido à sua baixa redundância. Por esse sistema, uma simples queda nos fios externos pode causar uma total paralisação dos serviços em uma Unidade Operacional.

A **Organização Caso** atua em um ambiente sistêmico e complexo. Em nível estratégico ela coordena a integração de uma rede de outras organizações prestadoras de serviços públicos de demanda elevada. De forma descentralizada, essas organizações são aglutinadas em um mesmo espaço operacional, interagindo-se de forma a atender as necessidades dos usuários dos seus serviços com agilidade e com um mesmo padrão de qualidade em todos os órgãos dos três níveis de governo, como explica um funcionário:

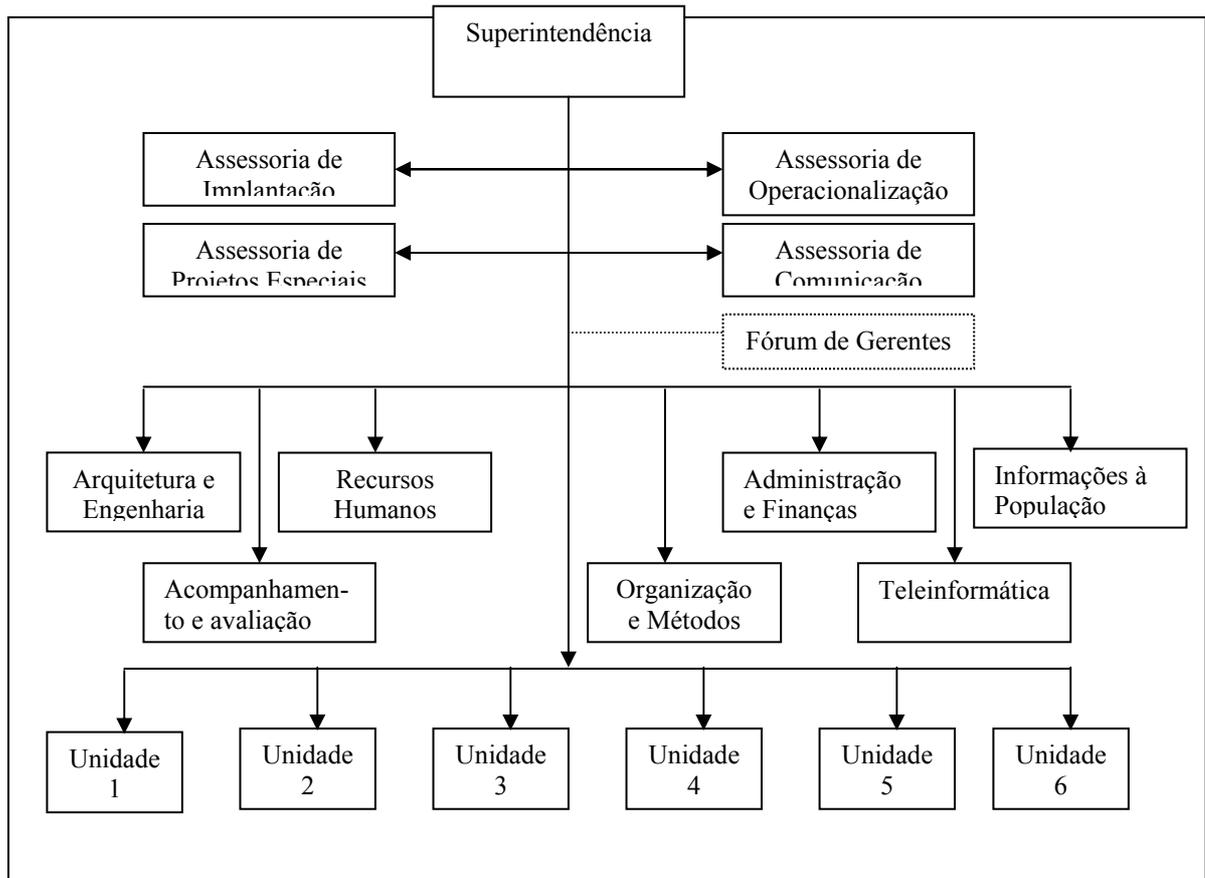
"A grande estratégia desse projeto foi a aglutinação de diversos órgãos num local só, onde as pessoas (...) encontram a Secretaria da Fazenda, a Secretaria de Emprego e Trabalho, a Secretaria de Segurança Pública e, ainda, serviços públicos como energia, água, gás, Caixa Econômica Federal, com informações do PIS, do Fundo de Garantia, e todas as soluções de que você precisa para a prestação de serviço, como agência bancária que funciona doze horas..."
(FG2)

Nas Unidades Operacionais os usuários encontram equipamentos de conforto, como bancos para se aguardar sentado pela prestação dos serviços, Orientadores volantes, segurança, lanchonetes, quiosques de informações, limpeza e organização, propiciando um ambiente diferenciado, agradável e acolhedor.

4.3.1. Micro-Estrutura

No primeiro nível, a organização é dirigida por um Superintendente, quatro assessorias e sete áreas especializadas. Na Figura 4.6 demonstra-se a estrutura da *Organização Caso*:

Figura 4.6: Estrutura da organização.



Fonte: Autor (com base nos documentos pesquisados)

Com a Figura 4.6 demonstra-se que nenhum órgão da estrutura tradicional do Estado faz parte da estrutura própria da *Organização Caso*.

A autoridade dos dirigentes da *Organização Caso* sobre os órgãos tradicionais é exercida mediante os termos estabelecidos em um Contrato de Adesão (equivalente a um Contrato de Gestão) firmado com a Secretaria de Governo. Neste contrato, constam as regras de funcionamento, dias e horários de fornecimento dos serviços, padrões de qualidade e, também, quais são as responsabilidades da *Organização Caso* no provimento da infraestrutura necessária.

Das quatro assessorias mostradas na Figura 4.6, duas têm funcionamento semelhante ao de diretorias. Possuem relativa autoridade, autonomia administrativa, funções executivas e, pelo menos informalmente, outras áreas subordinadas. As outras duas funcionam como assessorias propriamente ditas.

A assessoria de implantação de novas unidades é a que funciona com o maior grau de autonomia. A implantação de uma unidade descentralizada é uma atividade complexa que envolve um volume muito grande de trabalho. Por esse motivo, nos períodos de implantação de novas unidades, a maior parte das áreas especializadas funcionam como suporte desta assessoria.

A outra assessoria, que também funciona com relativo grau de autonomia e que também recebe suporte das áreas especializadas, é a que cuida, no plano corporativo, dos aspectos operacionais das diversas unidades já implantadas. Sua função primordial é a de manter as unidades em pleno funcionamento, resolvendo questões de rotina.

As outras duas assessorias são:

- Comunicação e Marketing e
- Projetos Especiais

A assessoria de Comunicação e Marketing se encarrega dos processos internos de comunicação e também pela divulgação externa das atividades e projetos da organização, incluindo-se o relacionamento com a imprensa e uma agência contratada para fazer a comunicação institucional. Não está incluso no escopo de atuação dessa assessoria o Guia de Informações à População, atribuição de área especializada específica.

A Assessoria de Projetos Especiais lida com situações excepcionais que surgem no dia a dia e que não são abrangidas pelos padrões de operação já estabelecidos, como por exemplo, lidar com um cidadão que tenha perdido o seu documento de identidade pouco antes do horário previsto para embarcar para um país estrangeiro, sem tempo, portanto, para cumprir todo o procedimento e tempo de espera necessário para a obtenção de uma segunda via do documento.

Quando ocorrem estas situações que não são previstas nas normas de procedimentos, elas são armazenadas na Superintendência em um ‘Banco de Soluções’ e, na medida em que se tornam repetitivas, organizam-se ‘Fóruns de Discussões’ com Supervisores

e Representantes do órgão responsável pelo serviço para que a exceção seja incorporada como um novo aprendizado coletivo e para que se padronize uma forma de conduta para todas as Unidades Operacionais.

A assessoria de Projetos Especiais também assume frentes de trabalho que não estejam no escopo das outras áreas, como gerar indicadores de desempenho para empresas fornecedoras de serviços terceirizados e de apoio.

Já as sete áreas especializadas são:

- Arquitetura e Engenharia;
- Recursos Humanos;
- Organização e Métodos;
- Teleinformática;
- Administração e Finanças;
- Acompanhamento e Avaliação;
- Informações à População.

Estas áreas especializadas são compostas por um reduzido número de funcionários. São no máximo 4 pessoas incluindo-se entre um e dois funcionários, complementando-se esse quadro com estagiários.

A maioria dos gerentes das Unidades Operacionais referem-se a essas áreas como ‘consultorias internas’. Mas o papel desempenhado por elas, na prática, ultrapassa o de consultorias. Elas não apenas sugerem procedimentos relativos à sua área de atuação, mas estabelecem diretrizes e normas que devem ser seguidas por todos.

O Fórum de Gerentes é um órgão consultivo interno de apoio à tomada de decisões estratégicas. Ele se reúne mensalmente sob a coordenação do principal dirigente e, embora consultivo, é o espaço de discussão e de deliberação das principais decisões da organização. Participam do Fórum de Gerentes o superintendente, as quatro assessorias e os gerentes das Unidades Operacionais. Os coordenadores das áreas especializadas participam quando o assunto se especializa ao ponto de se tornar do interesse direto de determinada área.

Nas reuniões do fórum, realizam-se análises críticas tanto do desempenho atual da organização, quanto sobre a implementação de novas ações, como por exemplo, a implantação de uma nova Unidade Operacional. Alguns dos pontos principais discutidos nas reuniões do fórum são:

- Planejamento e implantação de novas unidades da organização;
- Problemas operacionais das unidades em funcionamento;
- Padronização de procedimentos nas áreas em que surgiram situações de exceções ou que tenham sido submetidos a processo de análise e aperfeiçoamento.
- Discussões de ações para atravessar períodos críticos de elevação da demanda;
- Problemas relacionados à conduta de funcionários
- Troca de informações sobre problemas imprevistos enfrentados pelos gerentes.

4.3.2. Projeto Padrão das Unidades de Atendimento

As Unidades Operacionais possuem um 'layout' bastante padronizado. O interior é pintado em cores predominante claras. Em geral, os órgãos que integram cada Unidade Operacional são distribuídos em um único piso. A exceção é a unidade 4, única até o momento instalada em uma estrutura vertical de quatro andares.

Os órgãos prestadores de serviços são organizados em setores identificados por cores diferentes como: setor verde, setor laranja e setor azul. Nas Unidades Operacionais, cujos órgãos estão distribuídos em um piso único, faixas pintadas no chão levam a cada um dos setores²⁹.

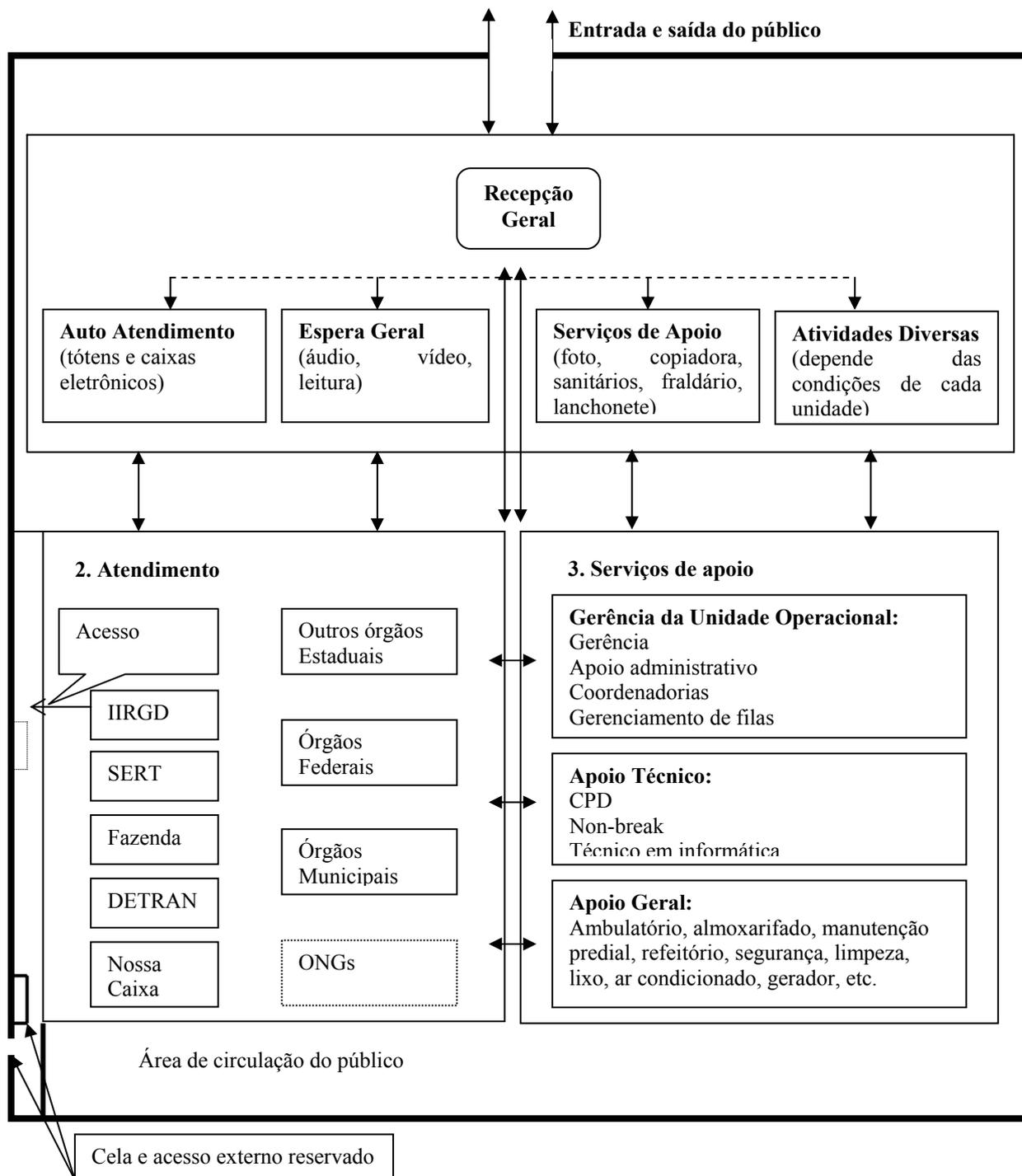
Em todas as Unidades Operacionais existem áreas de espera climatizadas com bancos para se aguardar sentado pelo atendimento. Nestas áreas estão instalados monitores de vídeo conectados a gerenciadores de filas para proceder a chamada das pessoas que aguardam em ordem de emissão de senha. Ao serem emitidas para os usuários, as senhas informam o tempo de espera previsto para a realização do serviço. Quando o tempo previsto é longo e o

²⁹ Devido à sua característica circular específica, a unidade 1, embora tenha um único piso, não dispõe desse sistema de faixas.

usuário preferir não aguardar no local, ele pode se retirar e voltar em outro horário. Desde que seja no mesmo dia, o usuário terá assegurado o seu direito de ser atendido.

Na Figura 4.7 demonstra-se o *layout* padrão das Unidades Operacionais:

Figura 4.7: Layout padrão das Unidades Operacionais.



Fonte: Autor (com o apoio da área de Arquitetura da *Organização Caso*)

Nas áreas de espera também estão instalados monitores de televisão sintonizados nos canais tradicionais de emissoras abertas. Para os que preferirem ler enquanto aguardam, é possível obter publicações no posto da Secretaria de Cultura, normalmente, instalado próximo às áreas de espera.

Próximos à entrada e à área de espera ficam as lanchonetes e os sanitários públicos. Próximos aos postos de atendimento ficam os serviços de apoio como cópias reprográficas, fotografias e caixas eletrônicas de bancos privados. A maior parte desses serviços prestados por fornecedores terceirizados não são gratuitos. Embora os preços praticados sejam controlados pelo Gerente da Unidade Operacional, é comum encontrar situações em eles estejam um pouco acima dos preços praticados nas proximidades.

As organizações estabelecidas em um mesmo setor são identificadas por meio de sinalização visual e separadas umas das outras com divisórias baixas. Na **Organização Caso** praticamente não existem ambientes fechados. São exceções, alguns espaços reservados para as organizações que movimentam dinheiro, como o banco oficial encarregado do recebimento de taxas e uma cela da Secretaria de Segurança Pública.

É muito comum serem presas pessoas condenadas e procuradas pela justiça que procuram o IIRGD, órgão da Secretaria de Segurança Pública, para obter a Carteira de Identidade. Também existem casos de pessoas que tentam obter documentos falsos.

A prisão de pessoas procuradas pela Justiça tem se mostrado um serviço adicional altamente eficiente, embora não seja divulgado pela **Organização Caso** por motivos estratégicos. Há também um grande número de casos envolvendo a prisão de pessoas inocentes que tiveram documentos perdidos ou roubados, adulterados por criminosos.

Esse formato padrão das Unidades Operacionais é um ponto relevante no estabelecimento de análises críticas. O sistema de sinalização ou de comunicação visual, por exemplo, tem sido modificado a cada nova unidade implantada, sempre incorporando críticas dos funcionários, supervisores, gerentes e usuários, colocadas no sentido de aperfeiçoar o sistema de sinais. A preocupação é dar ao sistema um caráter de maior utilidade de uso, deixando-se de lado os aspectos meramente estéticos e implantado as informações em letras grandes para que possam ser visualizadas a uma certa distância.

A estrutura administrativa das Unidades Operacionais também está padronizada. Dessa forma, unidades como a 1, que possui um volume de atendimento muito elevado,

principalmente quando comparadas às unidades 4 e 5, possuem estruturas administrativas rigorosamente semelhantes.

Para chegar ao seu público-alvo, a estratégia de atuação da organização está concentrada nessas Unidades Operacionais descentralizadas. Em determinadas circunstâncias, grupos de funcionários são deslocados para atenderem populações diferenciadas para fornecer a elas documentação básica. Entre esses grupos destacam-se escolas públicas, asilos e prisões.

As dimensões de cada Unidade Operacional são definidas por meio de um estudo dos serviços mais demandados na região onde a unidade será implantada e de uma previsão do volume de pessoas a ser atendido, como explica um funcionário:

*“É feito um estudo de demanda com cada parceiro, com cada órgão que vai entrar, com cada empresa que vai entrar. Ela geralmente já conhece o que ela já atende ou o que, por ventura, é uma demanda reprimida do local onde vai se instalar (a Unidade Operacional da **Organização Caso: grifo**)” (FG2).*

O estudo de demanda identifica as organizações públicas cujos serviços são demandados local e regionalmente e que, por isso, deverão integrar a Unidade Operacional.

Definidas as organizações que integrarão a unidade e os respectivos serviços que serão fornecidos, cada uma apresenta uma previsão de atendimento diário. Esta previsão fundamenta a decisão sobre o dimensionamento do espaço físico, o tipo e quantidade de mobiliário e os equipamentos que serão necessários para cada organização.

4.3.3. As Interfaces das Unidades Operacionais.

Os Gerentes das Unidades Operacionais respondem diretamente ao Superintendente da organização. Embora se verifiquem intensos contatos entre os Gerentes das Unidades Operacionais, as Assessorias e os Coordenadores das Áreas Especializadas, as decisões dos Gerentes são tomadas mediante consulta direta ao Superintendente.

As Unidades Operacionais são compostas por uma Gerência e duas Coordenadorias com funções distintas:

- Coordenadoria de Recursos Internos e
- Coordenadoria de Atendimento.

4.3.3.1. A Coordenadoria de Recursos Internos

A Coordenadoria de Recursos Internos responde pela infra-estrutura das unidades e pelos serviços de apoio. Em seu escopo de atuação, incluem-se recursos materiais, a gestão de pessoal na unidade e o gerenciamento dos contratos dos serviços terceirizados. Desempenha, portanto, funções de suporte para o pleno funcionamento da Unidade Operacional.

Para exemplificar, serviços de manutenção do prédio, conserto de equipamentos, transporte, malotes, enfim, tudo que seja relativo ao apoio à efetiva prestação dos serviços é atribuição da Coordenadoria de Recursos Internos.

O Coordenador de Recursos Internos é auxiliado por seis funcionários, assim distribuídos:

- Dois Assistentes;
- Dois Auxiliares Administrativos e
- Dois Técnicos de Teleprocessamento.

Entre as principais atribuições da Coordenadoria de Recursos Internos, destacam-se:

- Fazer o acompanhamento da qualidade dos serviços terceirizados;
- Administrar o orçamento das unidades;
- Emitir solicitações e comprar materiais de apoio;
- Participar das comissões de licitação;
- Controlar estoques de materiais de usos comuns;
- Controle dos bens patrimoniais;
- Controlar as ocorrências relativas aos funcionários da administração;
- Realizar serviços de apoio à administração (xerox, correio, etc.);
- Administrar os recursos de Informática;
- Operar o teleprocessamento.

4.3.3.2. A Coordenadoria de Atendimento

A Coordenadoria de Atendimento especializa-se na recepção e orientação aos usuários dos serviços da Unidade Operacional. Cuida dos aspectos relacionados à recepção, informação, orientação e acompanhamento das pessoas no interior da unidade.

As principais informações e orientações dizem respeito ao fornecimento de uma previsão do tempo de espera pelos serviços mais demandados, melhor dia e horário para se obter determinado serviço e procedimentos de triagem, como a verificação da documentação em posse do usuário. A triagem é uma etapa fundamental para se evitar perda de tempo para o usuário. Nela, é verificado se o usuário está portando todos os pré-requisitos e documentos para se obter determinado serviço ou documento, evitando-se, por exemplo, que ele perca tempo esperando por um serviço que não poderá obter.

O Coordenador de Atendimento é auxiliado por dois Assistentes e diversos Orientadores de Atendimento. O número de Orientadores não é igual em todas as unidades, pois é fixado levando-se em consideração o volume de atendimento da Unidade Operacional. Nas Unidades Operacionais 1, 3 e 6, as três maiores, são cinquenta Orientadores, sendo vinte e cinco no turno da manhã e outros vinte e cinco no turno da tarde.

Os Orientadores de Atendimento exercem um papel central na estratégia de atuação da organização. Eles ficam espalhados pelo interior das Unidades Operacionais, desde a entrada até à frente das organizações que prestam os serviços, usam uniformes para serem facilmente identificados pelos cidadãos e são todos polivalentes, ou seja, conhecem as rotinas dos principais serviços prestados na Unidade Operacional.

Os Orientadores de Atendimento também recebem treinamento especial em relações interpessoais. Por isso, eles são acionados em todas as situações especiais. Podem ser problemas de relacionamento entre usuários e funcionários ou, por exemplo, desmaios de pessoas que se sentem mal enquanto aguardam a prestação dos serviços. Para estes casos em que pessoas são acometidas com algum mal estar, um ambulatório médico instalado em cada Unidade Operacional fornece atendimento médico preliminar imediato.

Os Orientadores de Atendimento são, também, a ligação imediata da **Organização Caso** com os supervisores das organizações que prestam os serviços fins. Eles trabalham em um processo permanente de cooperação com os supervisores. Observando-se o fluxo de pessoas no interior da Unidade Operacional, o Orientador faz a estimativa da demanda do dia para os serviços mais procurados e decide, juntamente com o Supervisor responsável pelo

serviço, as providências que devem ser tomadas. Estas providências podem ser a abertura de mais mesas para ajustar a capacidade de atendimento à demanda ou mesmo o encerramento da emissão de senhas para determinado serviço naquele dia.

O encerramento do fornecimento de senhas é considerado um procedimento extremo e, por isso, só pode ser adotado quando se verifica que o volume de pessoas no interior da Unidade Operacional já supera a capacidade diária de atendimento e para ser adotado depende de autorização do Gerente da unidade.

Quando se interrompe o fornecimento de senhas, imediatamente a Superintendência da **Organização Caso** deve ser acionada para que a informação seja inserida em todos os canais de contato com a sociedade para se evitar que outros usuários se dirijam àquela Unidade Operacional em busca do mesmo serviço cuja capacidade de atendimento naquele dia já esteja esgotada.

Outra função da Coordenadoria de Atendimento é a de gerar relatórios diários com estatísticas sobre o volume de atendimento. Para os serviços mais demandados, esses relatórios são emitidos automaticamente, ao final de cada dia pelo gerenciador de filas. Porém, para uma grande quantidade de serviços, esse controle é feito manualmente. A cada atendimento realizado, o funcionário faz uma marca em uma folha quadriculada. Ao final de cada dia, o Supervisor emite, em conjunto com os Orientadores, um relatório com os dados sobre o volume de pessoas atendidas.

Há uma grande interface entre as duas Coordenadorias (Atendimento e Recursos Internos). Quando ocorre uma queda de sistema, paralisando os computadores e, portanto, interrompendo o atendimento, a Coordenadoria de Recursos Internos é responsável por fornecer, de imediato, uma previsão de retorno do sistema, enquanto a Coordenadoria de Atendimento incumbe-se de distribuir essa informação aos usuários que estejam aguardando no interior da Unidade Operacional, à Superintendência e aos diversos canais por onde as informações são disponibilizadas à sociedade.

As principais atribuições da Coordenadoria de Atendimento estão sintetizadas a seguir:

- Coordenar todas as atividades de atendimento ao usuário;
- Participar do desenvolvimento de metodologias de aferição da qualidade e da produtividade;

- Implementar diretrizes de melhoria do atendimento e da produtividade dos funcionários;
- Identificar problemas relacionados ao atendimento e apresentar propostas de soluções;
- Elaborar e analisar relatórios estatísticos e informações de natureza qualitativa;
- Aplicar mecanismos diversos para avaliar a satisfação dos usuários e aferir a qualidade do atendimento;
- Monitorar padrões e tempos de espera;
- Articular as diversas atividades pertinentes à Unidade Operacional com os supervisores das organizações tradicionais.

De forma similar ao Fórum de Gerentes que opera ao nível da Superintendência, funciona nas Unidades Operacionais, com o mesmo formato e finalidade, um Fórum de Supervisores.

O Fórum de Supervisores também se reúne mensalmente sob a coordenação do Gerente da Unidade Operacional. Além do gerente da unidade, participam do Fórum os dois Coordenadores e os Supervisores das organizações tradicionais.

A pauta das reuniões do Fórum de Supervisores reproduz, parcialmente, a do Fórum de Gerentes, porém focalizando-se o interesse específico da Unidade Operacional. Além da análise crítica do desempenho da unidade, os pontos de pauta mais comuns do Fórum de Supervisores são:

- Deslocamento de funcionários para implantação de novas unidades;
- Problemas operacionais da unidade;
- Padronização de procedimentos na unidade;
- Medidas para enfrentar elevação global de demanda;
- Problemas com comportamento e desempenho dos funcionários;
- Colaboração entre as organizações para enfrentar elevação de demanda localizada;
- Colaboração dos funcionários das organizações para a realização de eventos com a comunidade

4.3.3.3. As Organizações Responsáveis pelos Serviços Fins

No interior das Unidades Operacionais distribuem-se as diversas organizações tradicionais que integram a **Organização Caso**. São elas que, efetivamente, prestam os serviços aos usuários. Na Figura 4.8 correspondem ao conjunto de órgãos circutados por linha pontilhada.

Esses órgãos tradicionais do Estado ou empresas privadas concessionárias de Serviços Públicos são representados na Unidade Operacional da **Organização Caso** pelo Supervisor. Ao Supervisor subordinam-se as pessoas responsáveis pela efetiva prestação dos serviços fins aos usuários.

Há uma constante troca de informações entre os Supervisores, os Coordenadores de Atendimento e os Gerentes das Unidades Operacionais. Na prática, como indica a Figura 4.8, os Supervisores subordinam-se a dois comandos.

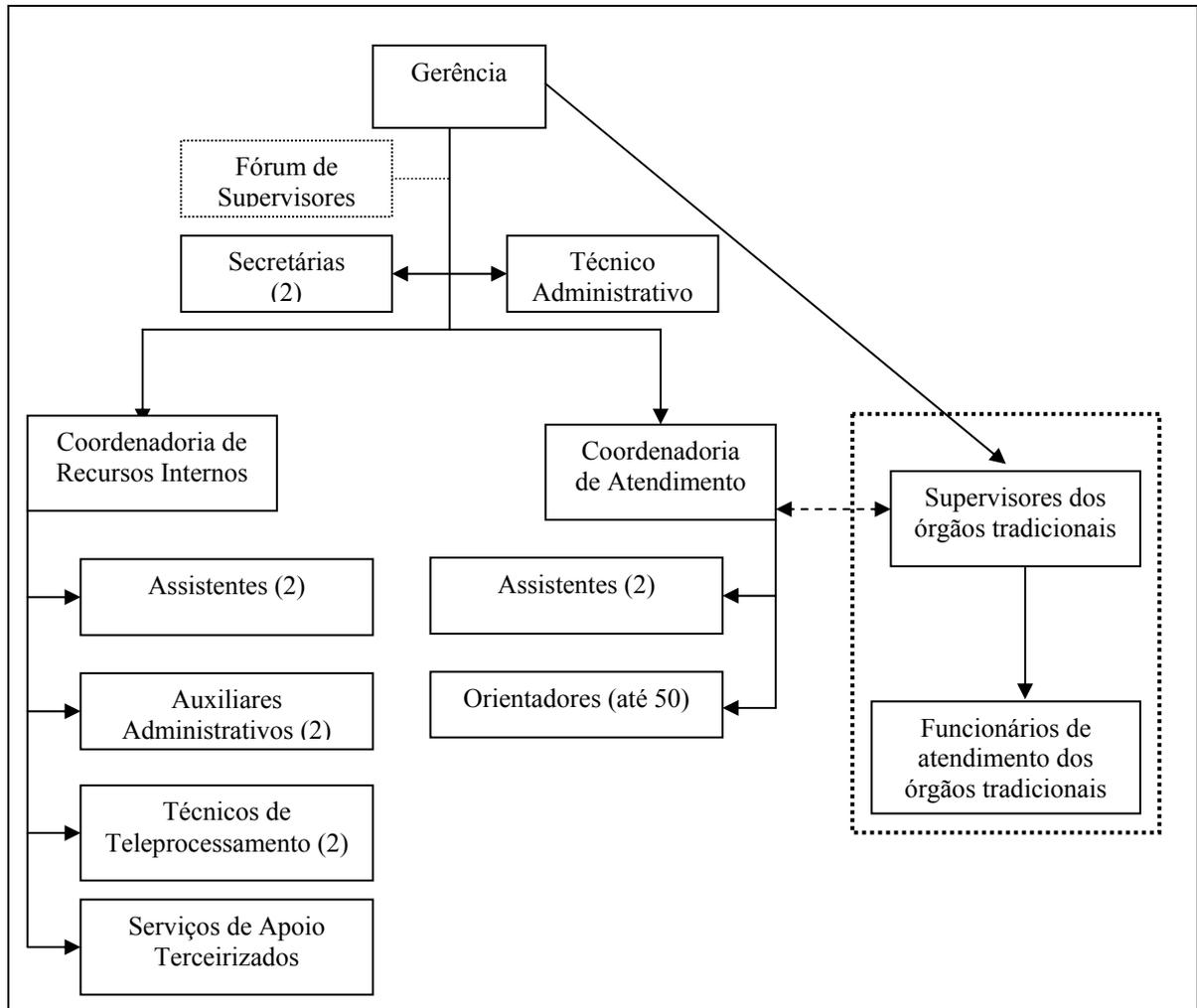
Eles respondem ao Representante Institucional, localizado na sede da organização tradicional, quanto à obediência às normas técnicas e de legalidade envolvidas no fornecimento dos serviços. Respondem também aos Gerentes das Unidades Operacionais da **Organização Caso** quanto aos padrões de produtividade e qualidade do atendimento.

Descrevem-se a seguir as principais atribuições dos Supervisores:

- Representar a Secretaria de Estado, Órgão ou empresa na Unidade Operacional da **Organização Caso**;
- Estabelecer interfaces com os Supervisores das outras organizações que integram a **Organização Caso**;
- Monitorar a qualidade do atendimento na sua organização específica;
- Propor alterações nos procedimentos de trabalho visando melhorar os padrões de qualidade;
- Administrar os recursos colocados sob a sua responsabilidade, fazendo o controle de estoque e patrimonial;
- Informar o Representante Institucional da sua organização sobre o comportamento e desempenho dos funcionários.

Na Figura 4.8 apresentam-se a estrutura das Unidades Operacionais e a interface que elas desenvolvem com as outras organizações tradicionais:

Figura 4.8: Estrutura Organizacional das Unidades Operacionais



Fonte: Autor (com base nos documentos pesquisados)

4.3.4. Custo e Estratégia Operacional na Implantação

Para a implantação das Unidades Operacionais, desenvolveram-se parcerias com outras organizações públicas no sentido de se adaptar e aproveitar espaços físicos subutilizados e, assim, reduzir os custos de implantação.

A escolha do local de instalação de uma Unidade Operacional leva em consideração que ele ofereça facilidade de acesso à população, sobretudo, por meio do

sistema público de transportes. As parcerias podem ser efetuadas também com empresas privadas, como se verificou na implantação da unidade 5, para a qual o Estado não custeou as despesas de implantação, nem paga aluguel da área utilizada. Contudo, a localização desta unidade não atende ao requisito de facilidade de acesso para a população. Ela está localizada distante do centro da cidade em uma área nobre de São José dos Campos.

Todos os espaços físicos que se destinaram à instalação das Unidades Operacionais passaram por um amplo processo de reforma e adaptação. Os custos de implantação de cada unidade apresentam diferenças significativas, principalmente, os relacionados à realização de obras civis.

A seguir, na Tabela 4.6, apresentam-se os custos relativos à implantação de cada Unidade Operacional:

Tabela 4.6: Custos de implantação das Unidades Operacionais.

Unidade	Custo de implantação
1	6.350.700,00
2	1.647.200,00
3	7.097.100,00
4	2.387.700,00
5	1.168.300,00
6	13.622.900,00

Fonte: Autor (com dados coletados na *Organização Caso*)

Como se pode verificar na Tabela 4.6, os maiores custos de implantação foram os da unidade 6 e os menores, da 5. São praticamente equivalentes os custos das unidades 2 e 5, embora se tratem de unidades diferenciadas. Como pode ser observado na Tabela 4.5, a unidade 5 ocupa uma área maior que a 2 (2.100m² contra 1.600), possui um maior número de órgãos (9 contra 1), oferece mais opções de serviços (62 contra 2) e tem um volume de atendimento um pouco maior (2.620 contra 2.015 de média diária). Esta diferença nos custos de implantação decorre, principalmente, dos gastos com obras civis para adaptar o local ao padrão da organização.

Para se fazer a adaptação da unidade 2, o Governo do Estado de São Paulo realizou investimentos superiores a R\$1.000.000,00³⁰, enquanto na unidade 5 não houve nenhum gasto com esse item. Eles foram custeados pela empresa proprietária do 'shopping' da qual a Unidade Operacional 5 é loja âncora. No plano estratégico de expansão da

Organização Caso, que prevê a implantação de Unidades Operacionais em cidades grandes do interior do Estado de São Paulo, há outras parcerias semelhantes previstas, por exemplo, em Ribeirão Preto.

Exceção feita à Unidade Operacional 5, em todas as outras os gastos principais foram realizados pelo Poder Público Estadual e estão relacionados à execução de obras civis para adaptar o local aos padrões da **Organização Caso**. Em Itaquera, os gastos ultrapassaram R\$9.600.000. Os outros gastos relacionam-se com a compra de equipamentos de informática e telefonia, mobiliário, uniformes para funcionários e contratação de empresas especializadas em seleção e treinamento de pessoal.

4.4. Sistema de Informações

Um ponto forte da organização e que rompe com o obscurantismo que tem marcado as relações das organizações do Setor Público com a sociedade é a disseminação de informações à população sobre os serviços prestados pela **Organização Caso**.

Quando se implantaram as primeiras unidades da **Organização Caso**, os seus fundadores constataram que as filas que se formavam nos balcões de atendimento aos usuários, em grande parte, decorriam da falta de informações dos cidadãos sobre o funcionamento dos serviços.

Havia redundâncias nas exigências, que provocavam idas e vindas aos Órgãos Públicos, sem que o usuário jamais soubesse com alguma certeza, exatamente, as condições necessárias para se obter determinado serviço. Quando o serviço seguia um fluxo seqüencial, em diversas etapas, exigia-se que o usuário apresentasse um mesmo documento várias vezes. A falta de transparência e padronização de procedimentos favoreciam que departamentos de um mesmo órgão e mesmo pessoas de um mesmo departamento apresentassem exigências diferentes aos usuários para fornecer um mesmo serviço, como explica um funcionário:

(...) a gente percebeu que ninguém tinha nada escrito. Por exemplo, assim: primeira via do RG o que você precisa? (...) qual é o pré-requisito? É preciso ir você mesmo? Precisa, porque é digital. Acabou, então só pode ser o interessado. Pode a avó tirar um RG pro neto? Não, não pode. Ele é menor de idade, primeira via. Se for menor de idade é... quem tem que assinar é o pai ou a mãe.

³⁰ Estes gastos se referem a levantamentos, projetos de arquitetura e engenharia, gerenciamento e execução de obras civis. Os dados foram obtidos na organização.

Ah!, então pré-requisito é: ser ele mesmo e... se for menor precisa ser acompanhado do pai ou da mãe... não tinha nada no papel (...)(FG2).

O funcionário complementa:

*(...) se você bobeasse, o turno da manhã punha uma regra, o turno da tarde punha outra, através do seu supervisor. Então vem aqui uma pessoa de manhã e fala assim, você precisa trazer sua certidão de nascimento ou seu, vamos dizer, um atestado de residência e uma foto. Chega a tarde, vem, ele (**um outro funcionário: grifo**) não olha pra sua certidão, não olha pro seu atestado de residência, pega a foto e faz um 'x' no documento. Você chega, fala assim: por que eu voltei pra casa? Precisa ou não precisa? (FG2).*

Para contornar esses problemas, conduziu-se um processo de racionalização de processos, simplificando e informatizando os formulários, eliminando-se a necessidade de que eles fossem preenchidos pelos usuários. Eliminaram-se exigências redundantes em etapas subsequentes e informatizou-se uma parte das etapas repetitivas.

Para possibilitar que os usuários tivessem maior controle sobre o processo de atendimento, evitando-se que funcionários incorporassem exigências além das necessárias, a **Organização Caso** passou a disponibilizar as informações sobre os seus serviços, sobre os procedimentos e exigências envolvidas no seu fornecimento em diversos canais para que o usuário pudesse obtê-las previamente.

Uma mesma base de dados alimenta esses diversos canais assegurando-se a sua atualização simultânea para o usuário e para os funcionários que trabalham no atendimento direto e no serviço de teleatendimento.

Na **Organização Caso**, uma área especializada cuida especificamente do gerenciamento e disseminação de informações à população, com a incumbência de assegurar a sua qualidade e disponibilização em linguagem acessível às pessoas comuns. Na sede de cada uma das organizações tradicionais há um funcionário que responde, exclusivamente, pela atualidade e integridade das informações repassadas à **Organização Caso** e, por esta, disponibilizadas por meio dos diversos canais tanto à população quanto aos funcionários que trabalham no atendimento.

Nas palavras de um funcionário, a informação exerce um papel central na estratégia de relacionamento da organização com os usuários dos seus serviços:

"Quando o sujeito acorda de manhã e resolve fazer um documento, ele já começou a ser atendido (...) porque ele tem pra onde ligar e perguntar horário, que documento tem que levar, etc... Mas a informação em primeiro lugar ela é um serviço... E ela é também a condição pra que haja a igualdade de atendimento, a transparência. Porque a informação ela precisa ser disponibilizada da forma mais pública possível... de forma que ninguém possa reter essa informação privadamente." (MA5)

O Guia de Informações sobre Serviços Públicos é o instrumento utilizado para a disseminação de informações. Esse guia disponibiliza as informações através do sistema de teleatendimento, totens eletrônicos instalados nas Unidades Operacionais, internet e prospectos impressos.

Os principais objetivos do Guia de Informações sobre Serviços Públicos são:

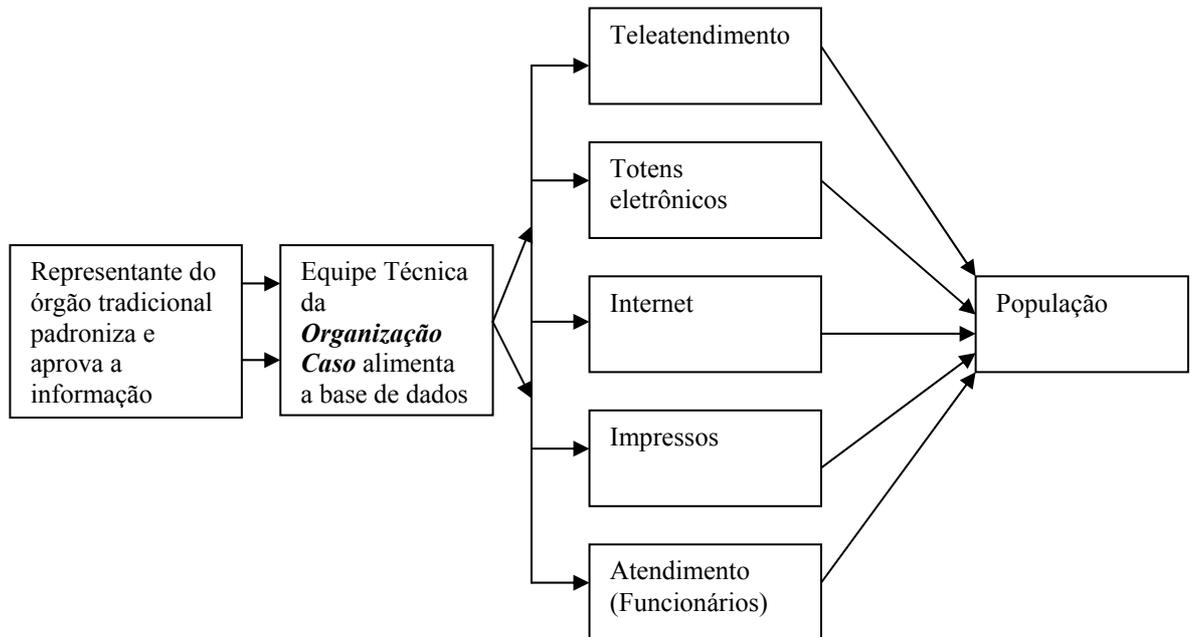
- Sistematizar os procedimentos, eliminando-se privilégios, discriminações, critérios subjetivos e diferentes nas condições e exigências para a prestação de serviços à população;
- Decodificar a informação técnica, disponibilizando-a em linguagem acessível a toda população, independente do grau de instrução ou qualquer outro fator particular.

Este guia de serviços públicos opera a partir de uma base de dados com informações detalhadas sobre todos os serviços prestados pela **Organização Caso**. O gerenciamento da base de dados é realizada pela **Organização Caso**, mas a responsabilidade pela garantia das informações cabe a um funcionário designado pela organização tradicional. As informações disponíveis nessa base de dados cobrem os cerca de 300 serviços disponíveis.

Como pode ser verificado na Figura 4.9, qualquer que seja o canal pela qual usuário obtenha a informação, ela será única, mesmo quando se tratar de atendimento direto feito por um funcionário. Ao obterem a mesma informação e com a mesma atualidade, funcionários e usuários podem equilibrar os níveis de conhecimentos básicos sobre os serviços, reduzindo-se as desigualdades no relacionamento.

A Figura 4.9 apresenta o processo de produção e disponibilização de informações por meio dessa base denominada como Guia de Informações sobre Serviços Públicos:

Figura 4.9: Fluxo do Sistema de Informações



Fonte: Autor (Baseado em informações dos funcionários da organização)

Um outro aspecto que também funciona como um mecanismo de transparência e que complementa as informações disponibilizadas aos usuários, decorre da inexistência de espaços fechados. Os serviços são realizados de forma que os usuários podem ver a movimentação dos funcionários e, assim, certificarem-se sobre o real esforço que eles fazem para, de fato, resolver os problemas com a agilidade requerida.

A disseminação de informações à população constitui-se em um esforço da **Organização Caso** para fazer com os seus usuários a conheça, conhecendo também os seus objetivos, a sua missão institucional e os requisitos e exigências para a obtenção dos serviços.

Em outra direção, como um esforço para conhecer os usuários dos seus serviços, suas necessidades, requisitos e expectativas, a **Organização Caso** disponibiliza diversos canais para que eles manifestem as suas opiniões fornecendo informações sobre o seu real desempenho.

Dentre os canais disponíveis para os usuários manifestarem-se, destacam:

- Manifestações por meio de fichas;
- Manifestações por meio do teleatendimento;
- Manifestações via internet;
- Avaliação com cartões eletrônicos;
- Pesquisas anuais.

4.4.1. Manifestações por meio de fichas

As manifestações realizadas por meio das fichas podem ser depositadas em diversas caixas de sugestões e reclamações que ficam espalhadas pelas Unidades Operacionais da *Organização Caso*.

Estas fichas são recolhidas diariamente e encaminhadas ao Gerente da unidade. A chegada da ficha ao Gerente desencadeia uma série de providências. Em um primeiro momento o Gerente analisa o conteúdo de cada manifestação. Para os casos em que contenham reclamações consideradas graves, imediatamente entra-se em contato por telefone com o usuário que se manifestou. Em seguida, uma primeira correspondência é enviada ao usuário informando que a sua manifestação foi recebida e que providências estão sendo tomadas. Depois, a ficha é remetida à organização a quem foi dirigida a manifestação. O Supervisor dessa organização se reúne com o funcionário que atendeu aquele usuário e, em um campo específico da ficha, escreve uma resposta ou justificativa. A ficha retorna ao Gerente da Unidade Operacional que, de posse da informação do Supervisor, toma uma decisão e emite uma resposta por escrito ao usuário. Todas as fichas são respondidas, qualquer que seja o seu conteúdo: crítica, elogio ou sugestão.

4.4.2. Manifestações por meio do teleatendimento

As manifestações feitas pelo teleatendimento são remetidas à Superintendência e, posteriormente, às Gerências das Unidades Operacionais. Chegando ao Gerente da unidade,

elas seguem um fluxo semelhante ao das manifestações feitas por escrito. Ouve-se o Supervisor do órgão a quem é dirigida a manifestação. Retorna-se a informação ao Gerente da unidade para que ele escreva um parecer sobre a ocorrência. Em seguida, o Gerente remete o seu parecer à Superintendência. Neste caso, a resposta ao usuário é feita pelos funcionários da Superintendência e não pelo Gerente da Unidade Operacional.

4.4.3. Manifestações por meio da Internet

Também é possível ao usuário manifestar-se via internet e, neste caso, as mensagens chegam diretamente à Superintendência. Após a chegada da manifestação ao Superintendente, o fluxo que ela segue é idêntico ao da manifestação originada no teleatendimento.

4.4.4. Avaliação com Cartões Eletrônicos

Os cartões eletrônicos são utilizados para se efetuar uma avaliação dos serviços por meio de uma metodologia menos ‘voluntarista’. Por esse mecanismo, a cada dez atendimentos, o funcionário fornece ao usuário um cartão eletrônico dotado de um código de barras. Com o cartão, o usuário dirige-se a um totem multimídia para avaliar o serviço em que foi atendido. O totem contém a informação por escrito e, também, por meio de desenhos que buscam representar cinco rostos diferentes, simbolizando níveis gradativos de satisfação e insatisfação.

Por meio dos totens multimídias, mesmo as pessoas que não utilizaram nenhum serviço, podem se manifestar. Nestas condições, não é necessário o cartão e a pessoa não avalia nenhum serviço específico, mas sim, a sua percepção geral sobre a **Organização Caso**.

4.4.5. Pesquisas anuais

Finalmente, o cidadão pode se manifestar através de pesquisas anuais. Essas pesquisas são realizadas pela própria organização pela da sua área de Acompanhamento e

Avaliação em todas as Unidades Operacionais. Na pesquisa, utiliza-se um questionário único com perguntas fechadas de múltipla escolha.

Após a tabulação dos dados, desencadeia-se uma série de providências. Um relatório é enviado aos Órgãos superiores de controle da **Organização Caso**, PRODESP e Secretaria de Governo do Estado de São Paulo. No âmbito da **Organização Caso** os resultados são discutidos em reuniões para análise crítica do desempenho global da organização. Ao nível das Unidades Operacionais, faz-se a análise crítica do desempenho da unidade no Fórum de Supervisores, sempre comparando o desempenho da unidade com as demais e, também, relativamente, às pesquisas anteriores. Ao nível das organizações tradicionais, os Supervisores realizam reuniões de análises críticas do desempenho da própria organização, comparando-se os resultados com os obtidos pelas outras organizações que atuam na Unidade Operacional e, também, com o desempenho obtido pela organização em outras Unidades Operacionais da **Organização Caso**.

Também desencadeiam-se reuniões setoriais, sobretudo, para as organizações com desempenho considerado ruim. Podem, por exemplo, reunir-se todos os Supervisores de uma mesma organização, atuando nas seis Unidades Operacionais, para a realização de uma avaliação conjunta que se desdobre na tomada de medidas corretivas e preventivas.

No plano estratégico, o Superintendente é convocado pela Secretaria de Governo para uma explicação sobre os principais aspectos envolvidos nos resultados das pesquisas com os usuários, devendo fornecer explicações sobre as áreas em que o desempenho seja considerado ruim. Em seguida, um plano de melhoria é formulado e discutido, tanto com a Secretaria de Governo, quanto com a PRODESP, responsável pela operacionalização administrativa da **Organização Caso**. Ocasionalmente, a Secretaria de Governo realiza levantamentos próprios, contratados com institutos de pesquisas particulares, como uma estratégia de aferição independente do desempenho da **Organização Caso** utilizando-os, também, como um mecanismo adicional de controle estratégico.

O conjunto de informações coletadas por meio desses 5 canais disponíveis para receber as manifestações dos usuários é consolidada em uma estatística mensal pela Superintendência da **Organização Caso** e, posteriormente, remetida às Unidades Operacionais e à PRODESP e à Secretaria de Governo.

4.4.6. Instrumentos de Acompanhamento da Produtividade

As estatísticas contendo informações sobre os usuários são complementadas com outras informações que tratam da produtividade das Unidades Operacionais.

Entre os mecanismos de avaliação da produtividade utilizados, destacam-se os seguintes:

- Coleta manual de dados sobre o volume de atendimento e
- Coleta eletrônica de dados sobre o volume de atendimento.

A coleta de dados manual sobre o atendimento é feita com a utilização de uma planilha na qual os atendentes contabilizam cada atendimento realizado. Essa forma de coleta de dados é feita por todas as organizações não inclusas no sistema eletrônico de gerenciamento de filas. Embora sejam a maioria dos serviços, em volume de atendimento eles representam cerca de um terço das pessoas atendidas na *Organização Caso*.

A outra forma de coleta de dados sobre atendimento é feita por meio do software de gerenciamento de filas. O gerenciador cobre cinco serviços que respondem por cerca de setenta por cento do volume de pessoas atendidas na *Organização Caso*.

Ao final de cada dia emite-se um relatório consolidando os dados obtidos pelos dois mecanismos. Cada unidade envia o relatório à Superintendência que, após analisá-lo repassa-o à PRODESP e à Secretaria de Governo também diariamente.

4.5. Macro-Estrutura

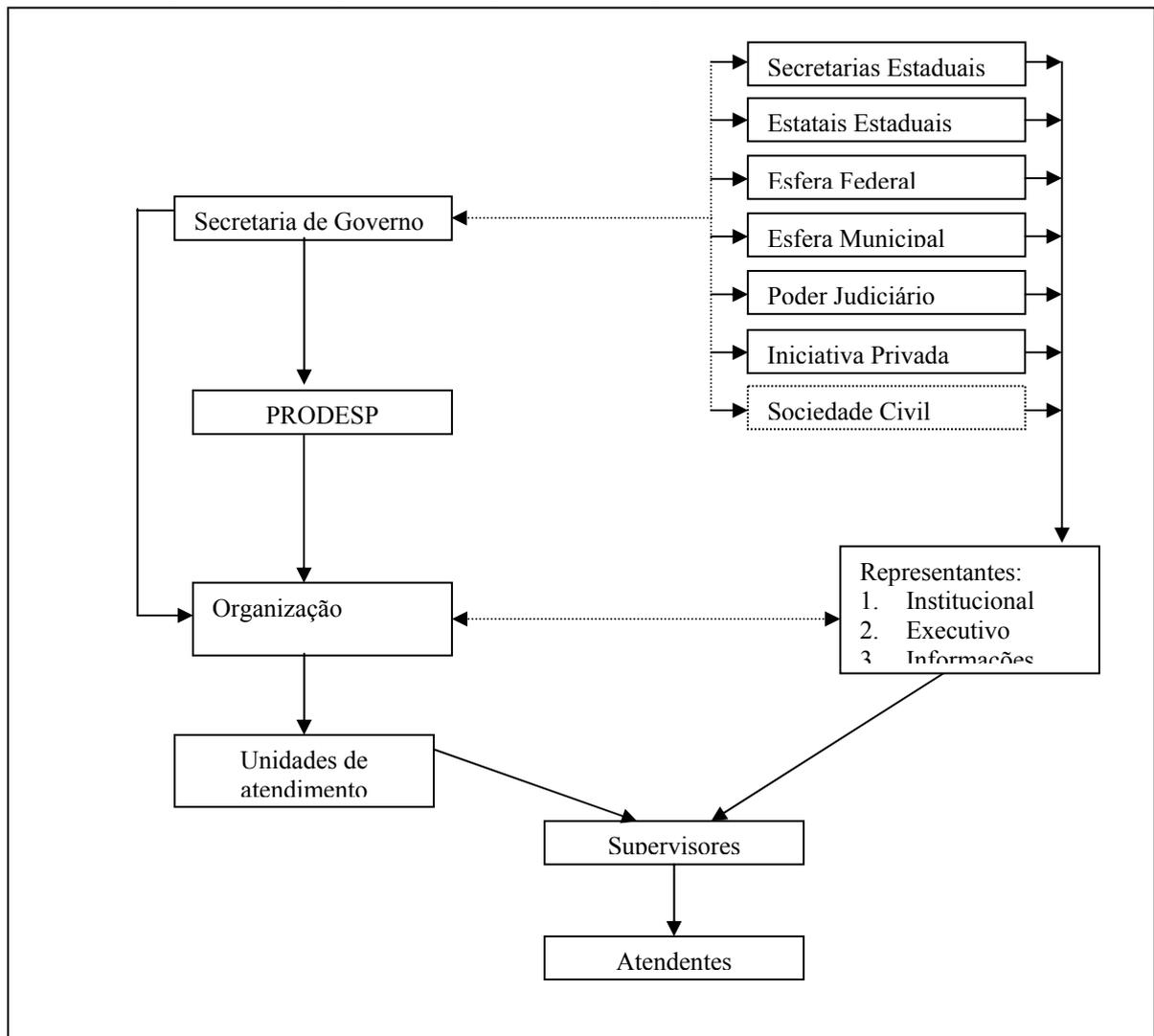
A *Organização Caso* é coordenada e controlada no nível estratégico pela Secretaria de Governo. Ao nível operacional o controle é exercido pela PRODESP. Em ambos os casos, esse controle é exercido mediante um Contrato de Gestão firmado entre as partes envolvidas.

A atuação da *Organização Caso* desenvolve-se em um sistema complexo de parcerias firmadas estrategicamente com as organizações tradicionais do Setor Público. Estas parcerias são formalizadas em um documento denominado Termo de Adesão, equivalente a um Contrato de Gestão.

Nesta parceria, cabe à **Organização Caso** fornecer uma infra-estrutura adequada para a prestação dos serviços, organizar o atendimento à população por meio dos Orientadores de Atendimento, fazer a coordenação das organizações tradicionais no interior das Unidades Operacionais, gerenciar a forma de prestação dos serviços e monitorar a produtividade e a qualidade do atendimento fornecido aos usuários. Os serviços finais, como por exemplo, o fornecimento de documentos é feito pelas organizações tradicionais do Estado. No âmbito da **Organização Caso**, as Unidades Operacionais tomam a forma de um condomínio de órgãos com a aparência de uma rede de *shoppings* de Serviços Públicos.

Na Figura 4.10 demonstra-se a configuração estratégica envolvendo a organização e seus respectivos órgãos de coordenação e controle:

Figura 4.10: Configuração estratégica e órgãos superiores de coordenação e controle.



Fonte: Autor (Baseado em documentos e informações obtidas na Organização)

Na Figura 4.10, mostra-se com linhas contínuas ligações de setores nos quais existem relações de subordinação política e administrativa. As linhas pontilhadas indicam relações de cooperação. A Secretaria de Governo concentra as diretrizes e articulações com outros órgãos no sentido de convencê-los e integrá-los para fazer parte do sistema de prestação de serviços coordenado pela **Organização Caso**.

Em determinados aspectos, as organizações tradicionais que integram a **Organização Caso** permanecem subordinadas ao seu órgão de origem. Operacionalmente, integraram-se duas estruturas com funções distintas e complementares. Uma se encarrega, fundamentalmente, de integrar as diversas organizações e de assegurar condições para que os usuários recebam um bom atendimento. A outra estrutura, correspondente às organizações tradicionais do Estado que continuam responsáveis pela prestação dos serviços ao usuário final.

Para viabilizar o funcionamento harmônico dessas duas estruturas, criaram-se mecanismos formais de integração e de intensas articulações envolvendo representantes instalados nas sedes dos diferentes órgãos tradicionais do Estado e os dirigentes da **Organização Caso**.

A partir da adesão dos órgãos tradicionais à **Organização Caso**, diferentes representantes são designados formalmente em um Termo de Adesão que funciona similarmente a um Contrato de Gestão, estabelecendo-se as responsabilidades das partes envolvidas na parceria.

Estes representantes designados pelos órgãos tradicionais passam a interagir diretamente com os dirigentes da **Organização Caso**.

Os representantes nomeados pelos órgãos tradicionais são:

- Representante Institucional;
- Representante Executivo e
- Responsável por Informações à População.

O Representante Institucional é um tipo de interlocutor diretamente ligado à mais elevada autoridade política do órgão tradicional. É, inclusive, comum ser o próprio titular do órgão. Quando não é o próprio titular, é um funcionário subordinado diretamente a ele.

Esse interlocutor é responsável pelas decisões estratégicas, como os serviços a serem prestados pelas Unidades Operacionais da **Organização Caso**, aprovação de alterações em procedimentos de prestação de serviços, representação do órgão nas negociações com a **Organização Caso** e com a Secretaria de Governo e indicação dos Supervisores que irão coordenar as atividades do órgão na Unidades Operacionais.

O Representante Executivo se incumbem das questões do dia a dia envolvendo a atuação da sua organização no interior da **Organização Caso**. Ele continua trabalhando no órgão tradicional, mas se incumbem, exclusivamente, das questões relacionadas à parceria estratégica.

O Responsável pelas Informações à População é o interlocutor que se responsabiliza pela permanente atualização das informações relativas aos serviços prestados pela sua organização na base de dados Guia de Informações sobre Serviços Públicos.

4.6. Recursos Humanos

As políticas de Recursos Humanos são, provavelmente, o ponto mais vulnerável da **Organização Caso** neste momento. Não há uma estrutura própria de cargos. Em grande medida, decorre da decisão de implementar a **Organização Caso** aproveitando-se excedentes de funcionários da estrutura tradicional do Estado, em vez de se criar uma estrutura própria de cargos e recrutar funcionários diretamente do mercado.

Os funcionários próprios da **Organização Caso** limitam-se ao Superintendente, Gerentes das Unidades Operacionais, Assessores e funcionários da Superintendência. Os funcionários que ocupam cargos de direção e gerenciamento são contratados em cargos de livre provimento, como explica um funcionário:

“... a estrutura da Superintendência e das Gerências são cargos vinculados a estrutura formal Prodesp... esses cargos a gente traz do mercado que são cargos de confiança, não são cargos de carreira, portanto não teriam que vir de um processo seletivo, necessariamente. Isso, eu estou falando dos cargos que gerenciam o posto(unidade de atendimento: grifo): o Gerente, o Coordenador de Atendimento, o Coordenador de RI (Recursos Internos: grifo), os Assistente de Atendimento e Assistente de RI. São cargos de confiança que podem ser preenchidos por pessoas que tenham apresentado currículos à Prodesp, à Secretaria de Governo e à própria Superintendência e que, portanto, mereçam, e que sejam qualificados pra ocupar esses cargos”(FE4).

As Secretárias, os funcionários administrativos e de informática, tanto da Superintendência da **Organização Caso**, quanto das Unidades Operacionais, são contratados pela PRODESP a partir de listas de aprovados em concursos já realizados.

4.6.1. Estratégias de Recrutamento da Força de Trabalho

Os funcionários que trabalham nas organizações que integram as Unidades Operacionais da **Organização Caso** diretamente na prestação de serviços finais pertencem às organizações tradicionais do Estado. Mesmo após serem designados para trabalhar na **Organização Caso**, continuam com toda a vida funcional vinculada a elas.

Contudo, essa estratégia de se utilizar como principal fonte de recrutamento a estrutura tradicional do Estado esgotou-se. Secretarias cujas atividades são essenciais, como Educação, Saúde e Segurança Pública, não querem continuar cedendo seus funcionários à **Organização Caso**, vendo-se sob o risco de comprometer o desempenho de suas atribuições legais. Reduziu-se drasticamente o número de funcionários cedidos à **Organização Caso**. Essa redução numérica comprometeu a qualidade dos recursos humanos, uma vez que já não é mais possível escolher entre os melhores funcionários, mas sim, qualificar o que se pode obter.

A Tabela 4.7 mostra a evolução da composição da força de trabalho da **Organização Caso**:

Tabela 4.7: Composição da Força de Trabalho da **Organização Caso**

Tipo	Quantidade/ano							
	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%+
Funcionários Público	500	0	1.292	158,40	1.292	0	1.485	15,95
Celetistas	107	0	180	68,23	287	59,45	509	46,35
Estagiários	0	0	151	0	151	0	453	194,04
Total	607	0	1.623	167,38	1.730	6,60	2.447	36,54

Fonte: Autor (com dados fornecidos pela organização)

Como se verifica na Tabela 4.7, o percentual de crescimento do número de funcionários públicos cedidos à organização baixou a partir de 1998. Para contornar essa limitação, entre 1999 e 2000 cresceu o número de estagiários. Esse crescimento se deu, sobretudo, nas duas Unidades Operacionais instaladas no interior do Estado, onde as

dificuldades com o recrutamento de funcionários públicos são maiores. Contudo, a legislação impõe restrições para as atividades a serem desempenhadas por Estagiários, uma vez que o objetivo que se estabelece para eles é o de aprender e não, exatamente, trabalhar. Tais limitações impediram essa tentativa de se sustentar o crescimento da **Organização Caso** na utilização da mão de obra de Estagiários.

A partir de 2001 vem sendo introduzido um processo de terceirização da prestação dos serviços de orientação aos usuários, por meio da contratação de empresas privadas. É, sobretudo, na ampliação do número de estagiários entre os anos de 1999 e 2000, que se pode formar uma percepção do que poderá ser o crescimento dessa mão-de-obra terceirizada com a implantação de novas Unidades Operacionais, dentro das condições atuais de restrição de contratação de funcionários diretamente do mercado e escassez de Funcionários Públicos. Apesar da restrição, os Funcionários Públicos ainda são a principal força de trabalho da **Organização Caso**, representando cerca de 60% do total de funcionários.

Sobretudo, nas unidades a serem instaladas no interior do Estado, será necessária a terceirização, devido à impossibilidade de se obter funcionários dos órgãos públicos instalados na região.

Os funcionários públicos são recrutados mediante inscrições em seus órgãos de origem. Essas inscrições são controladas pelas áreas de recursos humanos dos órgãos, que decidem sobre o número total de inscrições que poderão ser efetuadas e, também, estabelecem critérios para a aceitação dessas inscrições. As duas principais exigências constatadas são as de que os funcionários que se candidatam estejam exercendo funções administrativas e que haja concordância do seu superior com a sua inscrição e possível transferência para a **Organização Caso**.

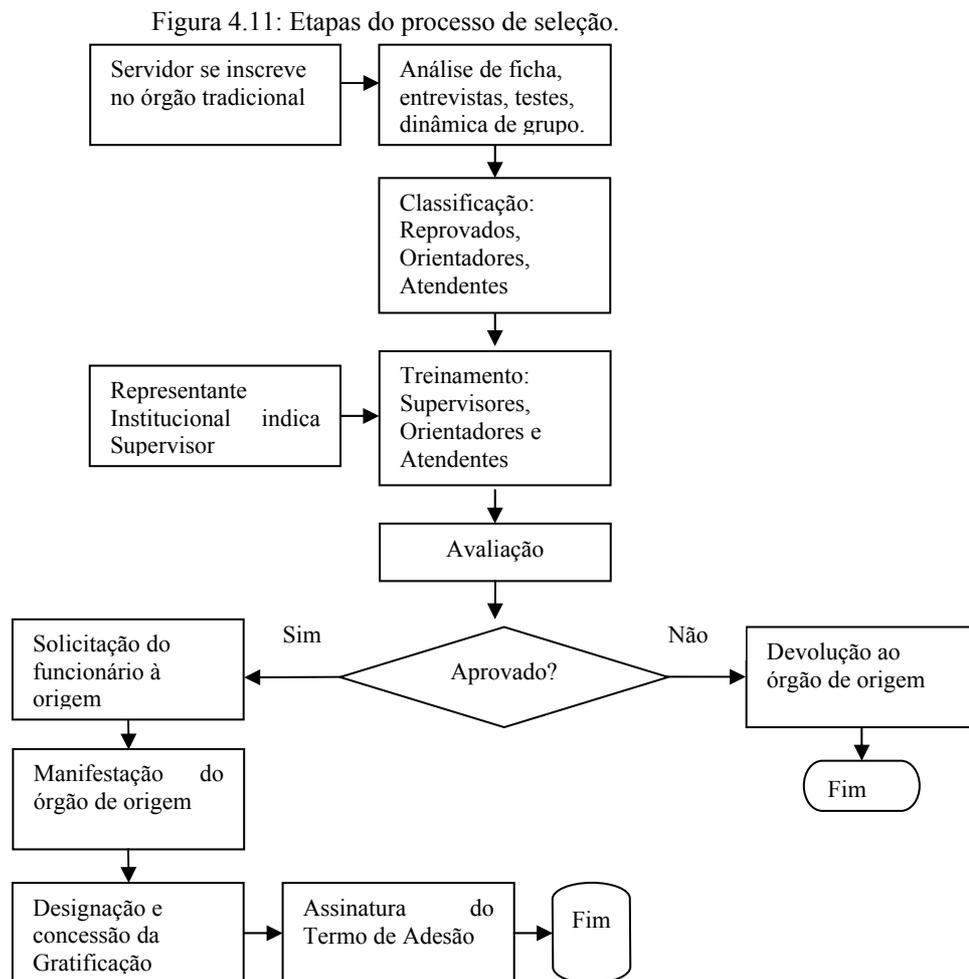
Após a inscrição, os candidatos são submetidos a um processo seletivo conduzido pela PRODESP e por empresas especializadas em concursos, sobretudo a FUNDAP e a Fundação Carlos Chagas. Esse processo seletivo é composto de uma análise de ficha ou cadastro (espécie de currículo próprio fornecido aos candidatos pela área de Recursos Humanos da **Organização Caso**), testes, dinâmica de grupo, entrevista e avaliação de aproveitamento após um período de treinamento.

O período de treinamento, que é parte do processo seletivo, pode durar de trinta (para orientadores e atendentes) a quarenta e cinco dias (para supervisores). Uma parte do treinamento é comportamental e a outra é operacional.

Os funcionários reprovados em qualquer etapa do processo seletivo retornam aos seus órgãos de origem. Os que são aprovados são designados para trabalhar na **Organização Caso** por meio de uma publicação feita no Diário Oficial do Estado. Junto com a designação, faz-se, também, a concessão de uma gratificação pelo exercício de atividades na **Organização Caso**.

Após a designação, o funcionário assina um Termo de Adesão aos princípios éticos praticados na **Organização Caso**. Esses princípios complementam as normas de prestação de serviços, estabelecendo um conjunto de valores éticos para o desempenho das atividades de todos os funcionários. Tais princípios dizem respeito à igualdade de tratamento a todos os usuários, não aceitação de favores ou presentes, obediência a normas que estabelecem exceções para atendimento a pessoas portadoras de necessidades especiais, limitação da representação de procuradores a uma pessoa por vez, desburocratização e simplificação dos procedimentos de prestação de serviços e estímulo aos usuários para que eles manifestem as suas opiniões sobre a organização.

Na Figura 4.11 apresenta-se um fluxo com as principais etapas do processo seletivo:



Fonte: Autor (Baseado em informações da Organização)

Ao ser selecionado para a organização, o funcionário pode ser designado para trabalhar em qualquer órgão da administração direta. Foi a forma encontrada para aproveitar excessos de funcionários administrativos existentes em alguns órgãos públicos, alocando-os em atividades fins de outros órgãos na *Organização Caso*. Detectou-se, por exemplo, que enquanto havia sobra de funcionários administrativos na Secretaria da Saúde e da Educação, a Secretaria de Segurança Pública e a de Emprego e Relações do Trabalho não dispunham de funcionários em quantidade suficiente para a prestação de serviços com o volume necessário na *Organização Caso*.

Os Supervisores são indicados pelos Representantes Institucionais dos órgãos tradicionais. A **Organização Caso** estabelece alguns critérios para nortear a escolha dos Supervisores, como por exemplo, que eles tenham bom nível de conhecimentos sobre os serviços e que possuam algumas habilidades que os tornem capazes para treinar e gerenciar a sua equipe de trabalho.

Contudo, verifica-se que quase sempre é indicada uma pessoa com bons conhecimentos técnicos e pouca ou nenhuma experiência no gerenciamento de pessoas, como explica um funcionário:

“... a gente entende que essa pessoa (o Supervisor: grifo) teria que ser de total confiança daquele representante institucional, e que também viesse com conhecimentos e condições de repassar para o grupo o treinamento em serviço. Também nem sempre isso acontece... Porque as vezes as Secretarias são tão carentes de recursos humanos(...) Ele era tecnicamente bom, mas nunca havia gerenciado pessoas... de repente ele se vê na frente de um grupo de oitenta a noventa pessoas e ele tem que gerenciar” (FE4).

Para suprir essa deficiência, a **Organização Caso** investe no provimento de treinamento gerencial específico para os Supervisores.

Os funcionários designados para trabalhar na **Organização Caso** continuam administrativamente vinculados à sua origem. Desse modo, os Funcionários Públicos detentores de estabilidade no emprego não podem exercer esse direito na **Organização Caso**. A sua estabilidade permanece no órgão de origem e ele pode ser desligado da **Organização Caso** a qualquer momento, por sua própria vontade ou por não atender às expectativas, padrões de desempenho fixados ou desrespeitar as normas de conduta ética.

4.6.2. Estratégias de Capacitação e Motivação dos Funcionários

Em muitos aspectos, a **Organização Caso** disponibiliza um ambiente de trabalho diferenciado daquele vivido pelos funcionários em seus locais tradicionais de trabalho.

O treinamento é fornecido em larga escala para todos os funcionários. Além do longo período de treinamento como parte do processo seletivo, todos os funcionários recebem treinamento de reforço pelo menos uma vez por ano, além de participação em palestras e

reuniões educativas. As atividades de treinamento e educação estão incorporadas na própria rotina de trabalho, como explica um sujeito:

“(...) pessoal Prodesp, trabalha sete horas e quinze (minutos: grifo) e um sábado sim e um sábado não. Nos órgãos, as pessoas trabalham seis horas e meia. E trabalham um sábado sim, um sábado não. O restante das horas, elas participam de treinamentos e reuniões programados pela administração(...)” (FE4).

Uma parcela dos funcionários de cada Unidade Operacional recebe treinamento especial para se tornar multitarefas. Normalmente, são funcionários designados para trabalhar em serviços de baixa demanda e que recebem um treinamento especial para dominar as rotinas de diversos serviços cuja demanda é elevada ou oscila com frequência. Estes funcionários constituem-se no mecanismo de maior flexibilidade para se fazer ajustes entre demanda e capacidade de atendimento, como explica um funcionário:

“A idéia é fazer com que o órgão que esteja mais complicado em termos de atendimento, pegue essas pessoas, receba essas pessoas, pra poder fazer parte do atendimento ou da triagem”(FE4).

Todos os funcionários públicos (administração direta) designados para trabalhar na organização recebem gratificação. Essa gratificação está dividida em três níveis, como demonstrados na Tabela 4.8:

Tabela 4.8: Gratificações por desempenho de atividades na *Organização Caso*.

Função	Valor da Gratificação
Atendente	R\$434,00
Orientador	R\$516,00
Supervisor	R\$636,00

Fonte: Autor (com informações fornecidas pela *Organização Caso*).

Os valores das gratificações foram definidos a partir de uma pesquisa salarial entre as empresas estatais e fixados com o objetivo de equiparar, no âmbito da *Organização Caso*, os salários dos funcionários das administrações direta (Funcionários Públicos) e indireta (empregados de Empresas Estatais). Os empregados de estatais, mesmo quando exercem atividades na *Organização Caso* não se beneficiam da gratificação.

Em muitos casos, a gratificação por desempenho de atividades na *Organização Caso* supera o salário que o Funcionário Público recebe na sua função original. Um percentual

equivalente a 10% (1/10) dessa gratificação é incorporado anualmente ao salário dos que a recebem. Em dez anos, portanto, estará totalmente incorporada.

A gratificação não resolveu totalmente o problema da distorção salarial. Devido à multiplicidade de origens dos funcionários, os desníveis presentes na estrutura tradicional do Estado foram introduzidos na **Organização Caso**, como explica um funcionário:

"você por exemplo é um motorista, ganha sei lá R\$ 300,00. Eu sou, digamos, um investigador de polícia e ganho R\$ 800,00. Nós dois passamos nos testes para uma mesma função, atendente, por exemplo. Cada um de nós terá R\$400,00 a mais no salário: você ganha R\$700,00 e eu ganho um mil e pouco na mesma função. Introduziu uma distorção na equipe" (MA5)

A distorção a que se refere o funcionário entrevistado tende a se agravar com a terceirização dos serviços de orientação e recepção. O salário dos primeiros funcionários contratados pelas empresas prestadoras desses serviços terceirizados é de pouco mais de R\$280,00. Além dos baixos salários, os funcionários contratados por essas empresas não têm nenhum benefício adicional. Recebem apenas o Vale Transporte. Como os funcionários das empresas estatais, eles também não têm direito de receber gratificação por desempenho de atividades na **Organização Caso**.

A gratificação é considerada pelos Gerentes como o único instrumento efetivo de pressão sobre os funcionários de que dispõem. Explica um funcionário entrevistado que:

(Devolver o funcionário à origem: grifo) É a única coisa que a gente pode fazer em termos administrativos com o funcionário público (MG1).

Os funcionários podem ser devolvidos aos órgãos de origem a pedido dos Gerentes das Unidades Operacionais. Ao serem devolvidos perdem a parte ainda não incorporada da gratificação. Mesmo quando ocorre um problema de saúde, o funcionário é devolvido e, também, neste caso, perde a parte não incorporada da gratificação.

Se o treinamento e o estímulo salarial feitos por meio da gratificação são pontos fortes da organização, a perspectiva de carreira e a avaliação de desempenho são o oposto.

A possibilidade de promoção está restrita à estrutura funcional tradicional do Estado e embora se possa ter funcionários de um determinado órgão trabalhando em outro, ele não pode ser promovido na função que desempenha. Um funcionário da Secretaria da Saúde

designado para trabalhar, por exemplo, na Secretaria de Segurança Pública, por melhores que sejam o seu comportamento e o seu desempenho técnico, não pode ser promovido a Supervisor do novo órgão, pois a função só pode ser exercida por funcionário de carreira da Secretaria de Segurança Pública.

Cria-se, assim, uma condição de estagnação dos funcionários, como se pode constatar na explicação de um funcionário:

"os melhores grupos de servidores vieram da Agricultura (Secretaria da Agricultura: grifo)... os de Campinas (unidade 4: grifo) com certeza, os daqui (unidade 1: grifo) eu já escutei falar que é muito bom. O que que acontece? Eles vieram pra cá e tem uma moça no Detran, hoje, que é o braço direito da (Supervisora de Detran: grifo). Ela é da Secretaria da Agricultura. Tá a três anos trabalhando aqui, já sabe tudo sobre o Detran. Se eu quiser transformar ela em supervisora, por motivo qualquer... como a Supervisora é da Secretaria de Segurança Pública e é indicada... não pode"(FG2).

A avaliação de desempenho dos funcionários é realizada de forma muito precária, limitando-se a alguns aspectos quantitativos, baseados nos dados de produtividade e em uma avaliação qualitativa feita pelos Gerentes das unidades em conjunto com os coordenadores de atendimento.

De forma suplementar, ao final do ano, faz-se uma eleição dos melhores funcionários, segundo alguns critérios fixados pela área de Recursos Humanos da Superintendência. Em cada turno de trabalho, cada organização elege as pessoas que são mais identificadas como praticantes de um conjunto de princípios previamente definidos pela área de Recursos Humanos.

As pessoas eleitas recebem recompensas de valor simbólico e destaque em um jornal interno como forma de reconhecimento. Os princípios utilizados para nortear a eleição desses funcionários são:

- Respeito ao Código de Ética da **Organização Caso**;
- Proatividade;
- Comunicação;
- Cooperação/trabalho em equipe;
- Organização no trabalho.

A implantação de um sistema efetivo de avaliação de desempenho tem sido dificultada por problemas legais, mas também por questões operacionais. Primeiro, em decorrência do engessamento das carreiras, não se tem claro o que se poderia fazer com os resultados da avaliação. Um funcionário bem avaliado teria como retribuição, no máximo, a continuidade na *Organização Caso*. Um propósito muito singelo para funcionar, em si, como estímulo.

4.7. Pesquisa dos Aspectos Predominantes da Cultura de Gestão.

Nesta parte do texto apresenta-se uma discussão das entrevistas realizadas com cinco funcionários da *Organização Caso*, cujos perfis apresentam-se na Tabela 4.9:

Tabela 4.9: Perfil dos Funcionários entrevistados.

Quantidade	Sexo	Formação	Função	Código
1	Masculino	Superior	Gerente	MG1
1	Feminino	Superior	Gerente	FG2
1	Masculino	Superior	Superintendente	MS3
1	Feminino	Superior	Especialista	FE4
1	Masculino	Superior	Assessor	MA5

Fonte: Autor

Como explicado na seção 4.1, as entrevistas foram realizadas de forma complementar aos dois principais instrumentos de coleta de dados: a observação direta e a análise documental.

Além da exploração de pontos específicos à área de atuação de cada funcionário entrevistado, três questões comuns, que surgiram nas duas primeiras entrevistas, foram apresentadas também aos demais funcionários entrevistados.

Questão 1: Fatores que facilitaram a implementação e o desenvolvimento da organização

Na percepção dos funcionários entrevistados, são os seguintes os principais fatores que facilitaram a implementação e o desenvolvimento da organização são:

- Apoio político à organização;

- Unidade e motivação da equipe;
- Motivação dos funcionários
- Implantação da organização em grande escala;
- Liberdade organizacional;
- Recursos financeiros;
- Clima de expectativa existente na sociedade;
- Clima de expectativa existente no funcionalismo.

Os funcionários são unânimes em apontar o apoio político do primeiro escalão do governo como um fator crítico para a implantação e desenvolvimento da organização. Este apoio pode ser atribuído, principalmente, ao Secretário de Governo, uma espécie de inspirador e 'patrocinador' do projeto da organização entre os dirigentes do Governo do Estado de São Paulo.

A Secretaria de Governo desempenha funções de coordenação das atividades do Governo, o que lhe deu força política necessária para quebrar as resistências à implantação da organização. Ao assumir o projeto da organização, a Secretaria de Governo o transformou em projeto prioritário do Governo, em vez de projeto de um órgão setorial específico.

Em grande parte, a unidade da equipe apontada pelos funcionários entrevistados está sustentada no bom relacionamento e na convergência de pensamento político de um pequeno grupo de pessoas. Os principais dirigentes da organização são contratados em cargos de confiança entre pessoas com ligações com um mesmo grupo político.

A motivação dos funcionários decorre, principalmente, da gratificação por exercício de atividades na organização. Essa gratificação é concedida apenas aos funcionários públicos, principal componente da força de trabalho da organização. Também, certamente contribuem para uma maior motivação dos funcionários, diversos aspectos que propiciam um ambiente de trabalho diferenciado, como, organização, limpeza, padronização de rotinas, regras mais transparentes, equipamentos de trabalho modernos e treinamento técnico e motivacional fornecidos aos funcionários em larga escala.

A implantação da organização por meio de grandes Unidades Operacionais, com capacidade de atendimento em grande escala, é também apontada como um fator facilitador.

Quando se planejava a implantação da **Organização Caso**, havia a possibilidade de se fazer o oposto, ou seja, muitas unidades de menor tamanho e menor capacidade de atendimento. Contudo, devido ao sempre grande número de serviços que se concluíam serem necessariamente disponibilizados na organização, optou-se por poucas unidades instaladas em pontos centrais e com elevada capacidade de atendimento. Considera-se que essa implantação da organização em grandes unidades causou um certo impacto na sociedade, facilitando a percepção e o apoio da população à organização.

A liberdade organizacional, também citada pelos funcionários, decorre da estratégia de se implantar uma organização com um formato novo dentro da estrutura do Estado. Por isso, as pessoas eram estimuladas a criar e experimentar novas possibilidades.

Os recursos financeiros que conferem à **Organização Caso** razoável autonomia, são arrecadados das organizações tradicionais que participam do condomínio de Órgãos Públicos. Contudo, muitos participantes do condomínio não pagam em dia as suas cotas. O pagamento, muitas vezes, fica na dependência de pressões exercidas pela Secretaria de Governo sobre o órgão tradicional. Por vezes, a Secretaria de Governo acaba arcando com o pagamento. Em uma e outra situações, demonstra-se que, mais uma vez, a **Organização Caso** depende de apoio político de uma autoridade do primeiro escalão do governo.

Por fim, aponta como fatores facilitadores as expectativas existentes na sociedade e no funcionalismo pela adoção de estratégias de melhoria dos serviços públicos. A estratégia de implantação da organização, dessa forma, acoplou-se às expectativas da sociedade, transformando-as em oportunidades e ao anseio do funcionalismo por um resgate da sua imagem, tornando-o um ponto forte.

A seguir, apresentam-se alguns destaques das falas dos funcionários entrevistados que evidenciam esses conteúdos apresentados:

"(...) ter uma equipe, é... o núcleo central que são as pessoas que trabalham aqui na superintendência, com uma proposta muito comum, muito parecida; uma equipe muito integrada"
(MS3)

"Um dos fatores de sucesso quando a gente começou a funcionar é que foi montado uma equipe muito pequena, onde a gente conseguia facilmente resolver os problemas" (MA5)

"O investimento das pessoas que trabalham na superintendência (...). Eu acho que é assim, é... uma... na maioria, todo mundo comprou muito a idéia (da organização: grifo) e faz valer isso. Então, eu acho que a maioria das pessoas investem tempo não só em quantidade, mas em qualidade; se preocupam, se dedicam. E eu acho que a gente consegue fazer isso valer, sem

dúvida, com o apoio da própria Secretaria de Governo (e Gestão Estratégica: grifo) e da Prodesp que nos ajuda nessas coisas" (FE4)

"Motivação do pessoal, onde parte considerável é da gratificação e... da gratificação e salário junto com a disponibilização de um ambiente totalmente renovado de trabalho"(MA5).

"Um fator que foi importante, apesar de ser complicado pra gente fazer assim, mas... a escala; que foi feito em uma escala bem grande, deu um certo impacto de referência urbana para a população. Se tivesse um monte de lojinha (...), uma em cada bairro, não ia conseguir se manter" (MA5)

"Outro ponto fundamental é o apoio político. Se não tivesse um apoio político em determinado momento, inclusive uma retaguarda para segurar determinadas ações que nós estávamos fazendo (...) nós não teríamos como tomar esse tipo de ação (não conceder privilégios no atendimento a certas autoridades, notadamente, do Poder Judiciário: grifo) (MS3)

"Primeiro, a determinação política. Segundo, também" (MA5).

"Não pode deixar de considerar que é um projeto de governo. Que tá embaixo de um... da Secretaria de Governo que tem também a sua força política dentro do governo (...) Isso tem que ficar assim bem claro, porque isso realmente acaba trazendo resultado. É determinante. É o fator crítico de sucesso" (MG1)

"Quando a gente junta tudo isso, quem é que vai garantir esse projeto (...). É aí que ficou de responsabilidade da Secretaria de Governo. Então, ela (a Secretaria de Governo: grifo) falava em nome do Governador, quando das apresentações e das formalizações com todos os Secretários" (FG2).

"Uma boa coisa também, por ser uma coisa nova e... tem liberdade, tem muita liberdade organizacional. Ele está se construindo de acordo com a necessidade. Ele está se encaixando dentro da estrutura do Estado" (MA4)

"Sem dúvida nenhuma ter recursos financeiros. (A organização: grifo) tem recursos, não muitos, mas tem recursos financeiros pra poder é... planejar, organizar e implantar um projeto como esse" (MS3).

"E eu acho que existia um clima, seja dentro do funcionalismo público, seja dentro das esferas de decisão, seja fora, na sociedade pra que um projeto como esse pudesse ser implantado" (MS3)

Questão 2: Aspectos que se consideraram possíveis erros de implantação

Quando os funcionários apontam os aspectos que poderiam ser considerados erros cometidos no processo de implantação da organização, surgem as seguintes observações:

- Centralização excessiva;
- Elevada diferenciação na qualidade dos serviços ofertados;
- Vinculação da **Organização Caso** na estrutura do Estado;
- Estrutura organizacional excessivamente enxuta;
- Política de contratação de funcionários;

- Alguns aspectos do projeto de arquitetura;
- Comunicação visual.

Como já foi dito anteriormente, a centralização ocorreu devido à opção que se fez pela implantação de grandes Unidades Operacionais com capacidade para fornecer muitos serviços em grande escala. O que é apresentado aqui como um possível erro de implantação, é apontado no tópico anterior por outro funcionário como um fator de facilitação.

A implantação da organização prestando serviços com elevada diferenciação de qualidade é percebida como um possível erro. Esta diferenciação provocou a migração da demanda por certos serviços de diversas localidades, inclusive de regiões do interior do Estado, para a cidade de São Paulo. Esse impacto foi sentido, sobretudo, no fornecimento do documento de identidade. Quando a organização implantou a sua primeira Unidade Operacional, esse documento era fornecido em cerca de quatro horas. Um tempo extraordinário, quando comparado ao prazo médio de espera de sessenta dias pelo mesmo documento nas Delegacias de Polícia. A Unidade Operacional 1, implantada com capacidade para fazer 4 mil atendimentos por dia, viu essa demanda ultrapassar, em pouco tempo, os dez mil atendimentos. Como consequência surgiram muitos problemas operacionais, como a formação de enormes filas, comprometimento dos serviços de apoio e do próprio padrão de qualidade dos serviços fins, causando danos à imagem da organização. A Unidade Operacional 2 foi implantada em caráter emergencial para fornecer apenas dois serviços devido à necessidade de reduzir a demanda na Unidade Operacional 1.

Também aponta-se como um possível erro a vinculação da organização na estrutura do Estado. A sua vinculação à PRODESP e à Secretaria de Governo deveu-se a dois motivos fundamentais. A vinculação à PRODESP tem uma razão técnica. Devido à intensa incorporação da informática na prestação de serviços públicos pela **Organização Caso**, procurou-se aproveitar a experiência da PRODESP como principal fornecedora desses serviços para o Governo do Estado de São Paulo. O outro motivo, de natureza política, decorreu da vontade de se manter o processo de implantação sob a coordenação da Secretaria de Governo que, além de ter ascensão política sobre os demais órgãos do Estado, era ocupada pelo principal inspirador do projeto da **Organização Caso**. Acredita-se que sem o apoio dessa Secretaria a implantação teria enfrentado muitas dificuldades.

A estrutura organizacional é considerada muito enxuta. No topo, a organização tem um número muito reduzido de funcionários, enquanto que nas Unidades Operacionais o possível erro está na padronização da estrutura, independente do tamanho da unidade e do volume de atendimento. No primeiro nível, a estrutura é a mesma desde 1997, quando havia apenas uma Unidade Operacional.

A forma de contratação é apontada como outro possível erro. Quando a organização foi implantada, havia um diagnóstico de que o Estado dispunha de excesso de pessoal em diversos setores, sobretudo, em áreas administrativas. Fez-se a opção de usar esse excedente de funcionários na implantação da organização, deslocando-o das áreas meio para atividades fins do Estado. Essa estratégia de recrutamento de pessoal é vista por alguns dirigentes da organização como uma verdadeira camisa de força.

Por fim, apontam-se como possíveis erros alguns aspectos do projeto das Unidades Operacionais. Entre o que se aponta como falhas no projeto, estão desníveis e escadas separando ambientes de espera e de serviços de apoio das áreas de prestação dos serviços fins. Também aponta-se uma sinalização que, no início, privilegiava aspectos estéticos, como letra pequena, em detrimento dos objetivos de comunicar e informar os usuários a localização dos diversos órgãos.

A seguir, apresentam-se trechos das falas dos funcionários entrevistados que evidenciam essas percepções discutidas:

"É uma das questões seria, talvez, pensar em postos um pouco menores de tamanho e em quantidade maior(...) talvez a gente tenha centralizado um pouco demais o serviço num lugar só" (MS3).

"Não sei se poderia ser diferente, mas o grande equívoco nosso foi abrir (a primeira unidade da organização: grifo) com um grau tão diferenciado de qualidade de serviços e prazos. De repente (...) quando foi inaugurado era o único lugar no Estado de São Paulo onde se podia fazer a identidade em menos de trinta dias; fazia no mesmo dia. Só que foi planejado para atender a uma demanda do centro de São Paulo. Vinha gente do Estado inteiro, em ônibus, do interior pra fazer a Carteira de Identidade" (MA5).

"Uma outra, talvez, não crítica, mas... considerar um pouco é..., mas isso é muito difícil no início do projeto, sem saber se ele vai ou não dar certo, é onde..., hoje está ligado à Prodesp (...) assim como poderia estar ligado a algum outro órgão público(...). Em parte ela tem muito a ver com (a organização: grifo), em parte não, necessariamente" (MS3).

"Eu acho que a estrutura (da organização: grifo) é muito enxuta. Quando a gente tem as pessoas trabalhando na implantação (...) a primeira que saíria daqui as oito da noite, trabalha até a meia noite, uma hora da manhã. Então, por exemplo, eu tenho uma implantação de um novo posto, os postos existentes ficam completamente soltos (...) A pouca equipe que tem, é uma equipe que tem que implantar e tem que manter. Só que agora nós já estamos com seis (unidades: grifo). Antigamente só tinha um (...). Isso (a estrutura: grifo) não evoluiu" (FG2).

"Um posto do tamanho do meu não pode ter dois técnicos de informática. Tem que ser três. Eu tenho que ter um intermediário" (FG2)

"Uma questão chave (...) que não foi resolvida totalmente a contento hoje é a questão de recursos humanos. É a questão de saber como é que nós vamos crescer ainda mais, hoje, na questão dos postos mesmos. Nós já tivemos, eu diria, ótimos funcionários dos órgãos de origem, estamos no momento em que os órgãos de origem nos diz que não têm mais gente pra ser é... retirado desses órgãos" (MS3)

"Outra questão que deu errado. Não sei se tem solução. É..., na minha visão é o nosso sistema de contratação. A política de revitalizar o funcionalismo público, dando a gratificação e o passando para (a organização: grifo). Isso nos criou uma camisa de força fantástica. De preferência eu abriria concursos públicos. Na verdade, retirou do Estado, das secretarias, a sua incapacidade de gerenciar os seus recursos humanos" (MA5)

"A gente pode perceber o quanto interfere uma... vamos dizer vai, uma decisão de arquitetura, que não tem essa percepção do lado operacional. Então, uma coisa que é gritante (...) não dá para fazer desnível, não pode ter atendimento ou espera ou qualquer tipo de serviço que envolva uma escada como tem aqui" (MG1).

"A acústica é outro problema (...) a preocupação com o projeto de ar condicionado, se não vai interferir na acústica (MG1)

"Outro problema é a comunicação visual (...). Ela tem que ser realmente... ontem eu vi uma instalação de comunicação visual em mesas de identificação de serviços..., você vê o tamanho da letra é... você fala, como é que alguém pode projetar uma coisa daquela? Tem que enxergar de longe. Não pode ter que ficar, chegar pertinho pra olhar uma comunicação visual num posto deste tamanho. Tem que ser letra garrafal mesmo (MG1).

Questão 3: Principais desafios para a consolidação da organização

Quanto aos desafios que a **Organização Caso** precisa enfrentar, os sujeitos apontam as seguintes questões:

- Ampliação do número de Unidades Operacionais;
- Implantação de Unidades Operacionais móveis;
- Descentralização administrativa;
- Definição do formato jurídico;
- Atualização da estrutura organizacional;
- Reestruturação da rede de apoio político à organização;
- Ampliação do uso da internet na prestação de serviços;
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle da sociedade.

No plano de expansão da organização, prevê-se a instalação de grandes Unidades Operacionais nas maiores cidades do interior do Estado de São Paulo, unidades menores em outras cidades e, também, unidades móveis. Algumas das grandes unidades deverão ser implantadas em parceria com empresas privadas do ramo de *shopping centers*.

A descentralização administrativa é vista como uma medida necessária em decorrência do crescimento da organização. Hoje, os dirigentes envolvem-se em um grande número de atividades operacionais. Com a descentralização administrativa, eles passariam a se concentrar mais nas atividades de planejamento corporativo e a exercer um controle estratégico das Unidades Operacionais, aprofundando-se os níveis de profissionalização dos Gerentes das Unidades.

A definição da forma jurídica da organização refere-se ao formato que ela deverá adquirir para se desvincular da estrutura tradicional do Estado. As preferências recaem sobre o formato de uma fundação ou organização social. Este ponto diz respeito, também, ao aprimoramento da estrutura organizacional, como já dito, excessivamente enxuta no topo e inflexível nas Unidades Operacionais.

Também, considera-se necessário rearticular a rede de apoio à organização, no sentido de se reduzir a sua elevada dependência dos dirigentes da Secretaria de Governo. A percepção é a de que, quanto mais a organização se consolida, enfraquece o impulso de apoio inicial, quando ela era uma novidade, tornando-se necessário diversificar o apoio recebido do primeiro escalão da estrutura governamental. Essa reestruturação da rede de apoio é vista como fundamental para se buscar a autonomia financeira da organização.

As unidades inauguradas a partir do ano 2000 passaram a incorporar um espaço comunitário de uso da internet. Pretende-se capacitar a população para a obtenção de serviços pela rede, migrando-se para ela com alguns serviços padronizados e eliminando-se a intermediação pessoal. Com este espaço, mesmo os que tiverem que se dirigir pessoalmente à organização poderão obter os seus serviços pela rede mundial de computadores.

Por fim, acredita-se que o sucesso futuro da organização está diretamente ligado à capacidade de se fazer com que ela obtenha elevado reconhecimento social, ampliando-se a participação direta dos cidadãos no seu controle. Considera-se essa estratégia de fundamental importância para se assegurar a sua continuidade nas transições de Governo, ocasiões em que iniciativas de sucesso costumam ser interrompidas abruptamente ou asfixiadas lentamente, sobretudo, pela retirada de apoio político e financeiro.

A seguir, apresentam-se alguns destaques das falas dos funcionários entrevistados evidenciando-se os aspectos apresentados:

"O primeiro desafio, talvez não o principal, mas o primeiro, é implantar todos os postos previstos: um em cada região administrativa de todo o interior, nas regiões centrais (MS3)

"Implantar postos móveis, sem dúvida nenhuma, seria outro, na verdade é muito importante ter pelo menos meia dúzia de postos móveis correndo pelo Estado, nas periferias e postos avançados, seriam postos menores, em cidades não tão grandes ou, muitas vezes, na própria cidade de São Paulo, em lugares estratégicos" (MS3).

"Nosso grande passo agora é a gestão descentralizada. Passa por um processo de descentralização, passa por um processo de monitoramento da qualidade, mais em manter a qualidade do que gerir da parte central" (MA5).

"Acho que um grande desafio é saber: (a organização: grifo) vai virar uma fundação? (...) vai virar uma organização social? (...) é o que na verdade? Então, nós não temos uma avaliação definitiva nesse sentido. E acho que é um desafio pra saber, quando tiver todos esses postos, é... que estrutura nós precisamos ter?" (MS3)

"Ele (a organização: grifo) usou da Prodesp uma infra-estrutura de compra, financeiro, pra você criar tudo isso. Para se poder começar. Por outro lado, muitas vezes, a Prodesp não tem total condições porque (a organização: grifo) não é atendido (...). Então, é tudo muito, muito na boa vontade e acho que todo projeto pode começar na boa vontade, mas ele tem que se profissionalizar" (FG2)

"A questão institucional prática. Envolve tanto a área de recursos humanos, quanto a estrutura organizacional" (MA5)

"Meu desejo é que tivesse realmente uma estrutura, que tivesse cargos, essa estrutura que a gente quer. Se possível que tivesse um plano de carreira mesmo dentro (da organização: grifo)" (FE4)

"Outro desafio é... você conseguir manter o grau de investimento com a consolidação do projeto. Aquele impulso político que você tinha inicial não é o mesmo; já não é a meta do governo montar (a organização: grifo). Então, nessa reestruturação de gestão, tem que se fazer a reestruturação da rede de apoio político do projeto junto a todos os órgãos (...) Com esse apoio político ao projeto, você trazer o apoio financeiro" (MA5).

"E por fim, a última mudança é assim, muito rapidamente tudo isso vai mudar. (A organização: grifo)... eu acho que o serviço público em dez anos vai ser feito via internet (...) Não vai ter que ir ao órgão fazer serviço, ter que deslocar pela cidade" (MA5)

"Uma questão importante é (...) como que a sociedade civil pode participar mais e pode na verdade é... assumir mais (a organização grifo) como um projeto seu, independente dos governos" (MS3)

Conclusões

Demonstrou-se com este estudo que uma organização pública pode, de fato, ser empreendedora, bastando-se que as estratégias operacionais, o desenho institucional, os indicadores de desempenho e os incentivos façam com que os funcionários focalizem pessoas e não apenas regulamentos.

A organização não desmobilizou os instrumentos típicos da burocracia, sem os quais o atendimento poderia tornar-se ainda mais arbitrário. Normas e regulamentos existem e são valorizados, mas foram redesenhados a partir dos usuários, considerando-se as suas necessidades e expectativas antes e acima das conveniências da burocracia.

A revisão de literatura, a verificação das hipóteses e o Estudo de Caso permitiram constatar diversas estratégias inovadoras de gestão introduzidas pela **Organização Caso** na prestação de Serviços Públicos, dentre as quais podem ser destacadas:

1. Redesenho da unidade padrão de serviços públicos por meio da integração de um grande número de organizações prestadoras de serviços ao usuário final e serviços complementares em um mesmo espaço operacional;
2. Articulação de duas estruturas organizacionais interdependentes e especializadas;
3. Estabelecimento de mecanismos de responsabilização das diversas partes envolvidas pelo contrato firmado com um órgão superior;
4. Implantação de mecanismos de acompanhamento da produtividade e da conformidade dos serviços com as necessidades e expectativas dos usuários;
5. Transparência na relação com os usuários dos serviços prestados pela organização por meio da disseminação de informações à sociedade;
6. Aumento da capacidade de atendimento da demanda dos serviços da organização pela ampliação de dias e horários de atendimento aos usuários;
7. Eliminação da necessidade de utilização de intermediários em decorrência da eliminação de formulários e simplificação de procedimentos, em grande parte por causa da utilização de novas tecnologias na prestação dos serviços da Organização;
8. Implantação no serviço público do sistema de orientadores volantes de atendimento, evitando-se o desperdício do tempo dos usuários;

9. Homogeneização, no âmbito da organização, dos níveis de informatização de organizações públicas, anteriormente diferentes e desiguais;
10. Unificação de prioridades políticas na realização de investimentos para a melhoria dos serviços públicos;
11. Estabelecimento de um formato padronizado e sistematizado para a coleta de informações sobre os serviços prestados pela Organização, facilitando-se o estabelecimento de comparações.

Estas inovações introduzidas pela *Organização Caso*, no contexto da prestação de Serviços Públicos, permitem que se retome as questões estabelecidas no início deste estudo para destacar algumas das principais respostas obtidas:

- A Organização Pública estudada ultrapassa os limites dos controles burocráticos de gestão no fornecimento de serviços ao disseminar informações à sociedade, criando condições reais para que os usuários participem do controle do processo de prestação dos serviços;
- A aglutinação de um grande número de serviços e a integração de diversas organizações públicas de diferentes níveis da estrutura governamental, em um mesmo espaço operacional, rompe com a tradicional fragmentação dos serviços públicos possibilitando maior eficácia da Organização em termos de conformidade com as expectativas e necessidades dos usuários;
- O 'Fórum de Gerentes' e o 'Fórum de Supervisores' constitui-se em importantes instrumentos de aprendizado de uma cultura participativa de gestão;
- Os canais disponíveis para a participação dos usuários, a disseminação de informações por diversos meios e a prontidão com que se procura responder às manifestações dos usuários são instrumentos que podem dar voz ativa à sociedade e, portanto, democratizar a prestação dos serviços da Organização;
- A busca da mensuração da produtividade na prestação de serviços públicos foi introduzida pela Organização por meio dos mecanismos de coleta de dados sobre o atendimento, dos gerenciadores de fila e da implantação de orientadores volantes independentes dos órgãos prestadores de serviços.

Contudo, o estudo também conclui que a organização apresenta oportunidades de melhorias, principalmente, nas seguintes áreas:

- Definição de uma política de recursos humanos, contemplando o estabelecimento de estratégias planejadas de recrutamento, ajuste nos instrumentos de remuneração e na implantação de estruturas políticas e administrativas mais estáveis, inclusive para o corpo gerencial. O fenômeno da descontinuidade administrativa é muito intenso no Brasil e extrapola até mesmo as mudanças decorrentes de processos eleitorais. Periodicamente, mudam-se diretrizes e organogramas. Muitas vezes, a mudança de uma única pessoa no comando da organização deflagra um processo de alterações em toda a estrutura organizacional e nas diretrizes e políticas. A profissionalização pode ser uma estratégia capaz de assegurar a continuidade do projeto da organização a longo prazo;
- Melhor definição metodológica para alguns mecanismos utilizados para a coleta de informações dos usuários. Muitos são espontâneos, pois os usuários se manifestam quando querem, podendo ser suscetíveis aos picos de satisfação e insatisfação, captando-se apenas os extremos. A pesquisa por meio de cartões, embora melhor definida metodologicamente, em parte pode ser controlada pelos funcionários. A cada dez atendimentos realizados, o funcionário entrega um cartão de avaliação ao usuário. A informação prévia de quem o avaliará permite ao funcionário ajustar a qualidade do atendimento;
- Evolução da estrutura organizacional, tornando-a compatível com o crescimento experimentado pela Organização, definindo-se o seu formato jurídico e desvinculando-a da estrutura tradicional do Estado. O reduzido número de cargos e, portanto, de funcionários no primeiro escalão vem impondo aos principais dirigentes uma jornada de trabalho superior a doze horas. Em grande parte, esta jornada é dedicada à solução de problemas operacionais e de rotina que se sobrepuseram de forma desproporcional à tarefa de pensar estrategicamente a consolidação da organização.

A organização pública estudada obtém um elevado desempenho em termos de qualidade no atendimento aos seus usuários. Mesmo quando se considera o elevado volume de pessoas atendidas em um mesmo dia e a complexidade da organização, ela demonstra boa capacidade de resposta às expectativas da sociedade por um serviço público que respeite os direitos dos cidadãos como ativos detentores de direitos.

Ao prover um serviço público de qualidade, a organização contribui, também, para o resgate da imagem do funcionário público, dignificando uma categoria profissional que tem sido demonizada e responsabilizada por praticamente todas as disfunções do Estado.

Contudo, o Setor Público não está diante do desafio de imitar o setor privado. O Estado, suas instituições e suas organizações não são empresas privadas e não podem funcionar como tais, com alguns poucos acionistas tomando decisões a portas fechadas, com muita agilidade e pouca transparência.

Neste sentido, é desejável retomar Norberto Bobbio, que compreende ser o Estado uma organização da sociedade. Assim, as instituições estatais devem pertencer à sociedade, no sentido de que são públicas e não apenas estatais.

Nas democracias contemporâneas, os governantes são sempre transitórios. Nenhum governo pode assumir compromissos por todos os governantes futuros, garantindo-se a continuidade de bons projetos implantados. Se o que permanece é a sociedade, é ela quem pode determinar a continuidade de iniciativas que lhe sejam altamente relevantes. Para isso, porém, é preciso haver mecanismos de participação que possam levar à sociedade ao centro do processo decisório.

Este estudo procurou desenvolver e aprofundar discussões sobre o gerenciamento estratégico de Organizações Públicas, principalmente nos Capítulos 3 e 4. Mas, por certo, deixou de tratar de vertentes importantes, sugerindo-se, portanto, a continuidade de investigações futuras sobre o tema.

Bibliografia Referenciada

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997.

ABRÚCIO, Fernando Luiz & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

AFONSO, Rui de Brito Álvares. **A Federação no Brasil: impasses e perspectivas**. in AFONSO, Rui de Brito Álvares & BARROS SILVA, Pedro Luiz (organizadores). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

ALA-HARJA, Marjukka & HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 4, out-dez, 2000, p. 5-60.

ALTHEIDE, David L. **Qualitative media analysis**. Sage University Paper series on Qualitative Research Methods (v. 38). Thousands Oaks, CA: Sage, 1996

AMORIN, Sônia Naves David. **Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade**. Brasília: Revista do Serviço Público, nº 2, abr-jun, 2000, p. 95-105.

ANDION, Carolina. **Gestão em Organizações da economia solidária: contornos de uma problemática**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 32, n.1, jan-fev, 1998, p. 7-25

ANDRÉ, Maristela Afonso de. **A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado**. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, n.3, jul/set, 1999, p. 42-52.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 3, set-dez, 1997, p. 105-133.

ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, [sd].

Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1997: o Estado num mundo em transformação**. Washington – DC, 1997.

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa - Portugal: Edições 70, 1977.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**. São Paulo: Associações da CESP, Caderno de Debates n. 1, 1995

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade – Por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOGDAN, Robert & SARI, Biklen. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL, Legislação Federal. Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. São Paulo: Lex, 1967, mar-mai, p. 864-900.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. São Paulo: Lex, 1967 (Decreto retificador) p. 1511.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. **Dispõe sobre o Regime dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais**. São Paulo: Lex, 1990 (4º trimestre), p. 1.301-1.341.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5/10/1988**. Brasília – DF: Imprensa Nacional, 1997.

____ **Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília – DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

____ **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** (Caderno MARE n. 1) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

____ **Organizações Sociais.** (Caderno MARE n. 2) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

____ **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública.** (Caderno MARE n. 4) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

____ **Agências Executivas.** (Caderno MARE n. 9) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

____ **A Nova Política de Recursos Humanos.** (Caderno MARE n. 11) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

____ **A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais.** (Caderno MARE n. 6) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

____ **Questões sobre a Reforma Administrativa.** (Caderno MARE n. 10) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

____ **Regime Jurídico Único Consolidado (Lei nº 8.112, de 11/12/90).** (Caderno MARE n. 14) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

____ **O Conselho de Reforma do Estado.** 1998. (Caderno Mare n. 8) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

____ **Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios.** (Caderno MARE n. 7) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

____ **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de Junho de 1998 – Reforma Administrativa.** Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

____ **Revista Reforma Gerencial.** Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n.0, março/1998, p.13 (reportagem).

____ **Sociedade e Reforma do Estado.** (Seminário Internacional: Brasília, 26-28 de março de 1997 - Anais) Brasília – DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

____ **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2000.** Brasília – DF: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2001.

____ **Termo de Referência/Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão.** Brasília – DF: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin (Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 21-37 (a).

____ **Da administração pública burocrática à gerencial.** in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin (Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 237-270 (b)

____ **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.** in PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI.** Brasília: UNB/ENAP, 1999.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 24(2), fev./abr, 1990, p. 30-50.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC – Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia.** Belo Horizonte: FCO/UFMG, 1994.

____ **Gerenciamento Pelas Diretrizes (Hoshin Kanri).** Belo Horizonte: FCO/UFMG, 1996.

CARDOSO, Regina Luna Santos. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional e organizacional no setor público: técnicas e ferramentas.** São Paulo: FPFL-CEPAM, 1999.

CARVALHO, Vagner. **A reforma administrativa da Nova Zelândia no anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 3, set-dez, 1997, p. 5-35

CASTELLS, Manuel. **Hacia el Estado Red? Globalizacion económica e instituciones políticas en la era de la informacion**. Paper apresentado ao Seminário 'Sociedade e Reforma do Estado' realizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 28/03/1998.

CATALÁ, Joan Prats I. **Direito e gerenciamento nas organizações públicas**. Brasília – DF: Revista do Serviço Público, n.2, mai/ago, 1998, p. 23-46.

CONTADOR, Cláudio R. **Projetos sociais: avaliação e prática**. São Paulo: Atlas, 2000

CÓRDOBA, Amador Elena. **Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 4, out-dez, 2000, p. 139-146

CUNILL, Núria Grau. **A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, v.120, nº 1, jan-abr, 1996, p. 113-140.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, v.120, nº 2, mai-ago, 1996, p. 05-21.

DUPAS, Gilberto. **A lógica econômica global e a revisão do welfare state: a urgência de um novo pacto**. Paper apresentado ao Seminário 'Sociedade e Reforma do Estado, realizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 28/03/1998

DRUCKER, Peter F. **As novas realidades no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo.** São Paulo: Pioneira, 1989.

_____. **Sociedade Pós-Capitalista.** São Paulo: Pioneira; São Paulo: Publifolha, 1999.

EASTERBY-SMITH, Mark; THORPE, Richard & LOWE, And. **Pesquisa Gerencial em Administração: um guia para monografias, dissertações, pesquisas internas e trabalhos de consultoria.** São Paulo: Pioneira, 1999.

FADUL, Élvia Míriam Cavalcanti. **Reforma do Estado e Serviços Públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social?** São Paulo: Revista de Administração, v.34, n.1, jan/marc. 1999: p.70-78.

FALCO, Salvatore Esposito de. **Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços.** Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 3, jul-set, 2000, p. 05-27.

FELDER, Ruth & OLSZLAK, Oscar. **A capacidade de regulação estatal na Argentina.** Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 1, jan-mar, 2000, p. 05-40

FERREIRA, Caio Márcio Marini. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor.** in PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília: Enap, 1999.

FERREIRA, Sílvia Pereira & MESQUITA, Adriana de Sá. **Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana.** Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 3, set-dez, 1997, p. 37-62

FORJAZ, Maria Cecília Spina. **Globalização e crise do Estado Nacional**. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, abr./jun, 2000, p. 38-50

FPNQ - Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade. **Critérios de Excelência**. São Paulo: FPNQ, 2000

GAULT, David Arellano. **Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado do México e a estratégia de gerenciamento**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 3, set-dez, 1997, p. 155-168

GILBERT, G. Ronald; NICHOLLS, J. A. F. & ROSLOW, Sidney. **A mensuração da satisfação dos clientes no setor público**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, nº 3, jul-set, 2000, p. 26-40

GLADE, William. **A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina**. in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin.(Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

GITMAN, Lawrence J. **Princípios de Administração Financeira**. São Paulo: Harbra, 1997

GODOY, Arilda S. **A Pesquisa Qualitativa e sua utilização em Administração de Empresas**. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v. 35, n.4, p.65-71, 1995

_____. **Pesquisa Qualitativa – Tipos Fundamentais**. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v. 35, n.3, p.20-29, 1995.

GOLDRATT, Eliyahu M. **A Síndrome do Palheiro: garimpendo informação num oceano de dados**. São Paulo: IMAN, 1990.

GUERZONI FILHO, Gilberto. **Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil.** Brasília - DF: Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, jan-abr, 1996.

HAMEL, Gary e PRAHALAD, C.K. **Competindo Pelo Futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã.** Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HAMEL, Gary. **Liderando a revolução.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HAMMER, Michael & Champy, James. **Reengenharia: Revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência.** Rio de Janeiro: Campus, 1993.

JENKINS, Kate. **A reforma do serviço público no Reino Unido.** in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter Kevin.(Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. **A reforma do Estado numa visão britânica** (entrevista). Brasília: Revista Reforma Gerencial, n.1, maio, 1998, p. 24-26

KETTL, Donald F. **A Revolução Global: reforma da administração do setor público.** in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin.(Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do terceiro milênio.** Brasília - DF: Revista do Serviço Público, v. 35, mar-abr, 2001

MACEDO, Marcelo Hernandez e ALVES, Andrea Moraes. **Reforma Administrativa: o caso do Reino Unido.** Brasília – DF: Revista do Serviço Público, n. 3, set/dez, 1997, p. 63-84.

MAKENZIE, Richard B. e TULLOCK, Gordon. **Modern Political Economy**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1978.

MARCELINO, Gileno. **Evolução do Estado e Reforma Administrativa**. Brasília - DF: FUNCEP/ALAP, 1987.

MARTINS, Luciano. **Economia, sociedade e instituições políticas: o desafio da reatirulação**. Paper apresentado ao Seminário ‘Sociedade e Reforma do Estado, realizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 28/03/1998

MELDOLESI, Nicoletta Stame. **Avaliação das Políticas Públicas na França**. Brasília - DF: Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, jan-abr, 1996.

MELO, Marcus André. **Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal**. Brasília: Revista do Serviço Público, v. 120, n.1, jan/abr, 1996, p. 67-82.

MESQUITA, Adriana de Sá e FERREIRA, Sílvia Pereira. **Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana**. Brasília – DF: Revista do Serviço Público, n. 3, set/dez, 1997, p.37-62.

NASSUNO, Mariane. **Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais**. in PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Leticia. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UNB/Enap, 1999.

OLIVEIRA, Francisco. **A crise da Federação: da oligarquia à globalização**. in AFFONSO, Rui de Brito Ál & SILVA, Pedro Luiz Barros (organizadores). **A Federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Campos; São Paulo: Publifolha, 1999.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. Brasília – DF: MH Comunicação, 1995.

PACHECO, Regina Sílvia. **Proposta de reforma do Aparelho de Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar**. in PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Leticia. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: Enap, 1999.

POLLITT, Christopher. **Que es calidad de los servicios publicos**. in KLIKSBURG, Bernardo (compilador). **Pobreza: um tema impostergable - Nuevas repuestas a nível mundial**. Ciudad del México:CLAD, 1993.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva. Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter Kevin (Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RICHARDSON, Ruth. **As reformas no setor público da Nova Zelândia**. in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter Kevin (Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira**. in PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Leticia (Organizadores). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília – DF, UNB/ENAP, 1999.

SÃO PAULO. Legislação Estadual. Resolução SGGE-21, de 2-9-96. **Constitui o Comitê Executivo para implantação da Central de Atendimento à população.** Diário Oficial [do Estado de São Paulo], v. 106, n. 169, p.1 3 de setembro de 1996, seção I.

____Resolução SGGE-11, de 16-7-97. **Altera a redação do artigo 1º da resolução SGGE-21, de 2-9-96, que constitui o Comitê Executivo para implantação da Central de Atendimento à População.** Diário Oficial [do Estado de São Paulo], v.107, n.134, p.1, 17 de julho de 1997, seção I.

____Decreto n. 41.761 - de 30 de Abril de 1997. **Dispõe sobre a coordenação e o gerenciamento do Projeto "Centrais de Atendimento à População - CAPs", e dá providências correlatas.** Legislação [do Estado de São Paulo e Município de São Paulo], 1º semestre de 1997. São Paulo: LEX Editora, 1997. p. 471-472.

____Decreto n. 41.973 - de 17 de Julho de 1997. **Altera a denominação do Projeto "Centrais de Atendimento à População - CAPs", a que se refere o Decreto n. 41.761, de 30 de Abril de 1997.** Legislação [do Estado de São Paulo e Município de São Paulo], 2º semestre de 1997. São Paulo: LEX Editora, 1997. p. 773.

____Decreto n. 42.334 - de 13 de outubro de 1997. **Dispõe sobre o atendimento ao cidadão nos Postos de Serviços do Projeto "Poupatempo - Centrais de Atendimento ao Cidadão".** Legislação [do Estado de São Paulo e Município de São Paulo], 2º semestre de 1997. São Paulo: LEX Editora, 1997. p. 1090.

____Decreto n. 42.886 - de 26 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre a implantação, a operacionalização e a administração do "Poupatempo - Centrais de Atendimento ao Cidadão".** Legislação [do Estado de São Paulo e Município de São Paulo], 1º semestre de 1998. São Paulo: LEX Editora, 1998. p. 433-446.

____Decreto n. 43.189 - de 10 de junho de 1998. **Dispõe sobre o enquadramento no Projeto "Poupatempo" Centrais de Atendimento ao Cidadão, do Posto 1 do Instituto de Identificação "Ricardo Gumbleton Daunt" da Secretaria da Segurança Pública, com sua adequação ao respectivo padrão de atendimento.** Legislação [do Estado de São Paulo e Município de São Paulo], 1º semestre de 1998. São Paulo: LEX Editora, 1998. p. 96.

____Lei Complementar 847, de 16 de Julho de 1998. **Institui o "Poupatempo - Centrais de Atendimento ao Cidadão - Programa do Governo do Estado de São Paulo, e dá outras providências.** Legislação [do Estado de São Paulo e Município de São Paulo], 2º semestre de 1998. São Paulo: LEX Editora, 1998. p. 1302-1305.

SPINK, Peter Kevin. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa.** in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin (Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

SAVAS, E. S. **Privatização: a chave para um governo melhor.** Rio de Janeiro: Nórdica, 1990

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: Forense, 1997.

TEIXEIRA, Aníbal. **Reengenharia do Governo.** São Paulo: Makron Books, 1999.

TOHÁ, Carolina & SOLARI, Ricardo. **A modernização do Estado e a gerência pública.** Brasília – DF: Revista do Serviço Público, n. 3, set/dez, 1997, p.85-104