UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

DÊNIS ALVES RODRIGUES

**A nova agenda da gestão pública brasileira:
estudo de caso do Detran-SP**

São Paulo

2015

DÊNIS ALVES RODRIGUES

**A nova agenda da gestão pública brasileira:
estudo de caso do Detran-SP**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação de Gestão de Políticas Públicas

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 06 de fevereiro de 2015. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientador:
Prof. Dr. Martin Jayo

São Paulo
2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Rodrigues, Dênis Alves

A nova agenda da gestão pública brasileira : estudo de caso do DETRAN-SP / Dênis Alves Rodrigues ; orientador, Martin Jayo. – São Paulo, 2015

121 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo

Versão corrigida

1. Administração pública – Brasil. 2. Órgão público – Reforma - Brasil. 3. Reforma administrativa - Brasil. I. Jayo, Martin, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 350.981

Nome: RODRIGUES, Dênis Alves

Título: A nova agenda da gestão pública brasileira: estudo de caso do Detran-SP

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade
de São Paulo para a obtenção do título de
Mestre em Gestão de Políticas Públicas

Aprovado em: 06/02/2015

Banca Examinadora

Prof. Dr. Martin Jayo Universidade de São Paulo

Prof. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco Fundação Getúlio Vargas

Prof. Dr. José Carlos Universidade de São Paulo

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, **Andréa Sanches Rodrigues**, e minha filha, **Bianca Sanches Rodrigues**, pelo amor, apoio e incentivo neste importante período da minha vida.

Ao **Prof. Dr. Martin Jayo**, pela paciência e valiosos conselhos durante a orientação.

À professora **Dra. Cecília Olivieri**, que bem coordenou o curso de mestrado em Gestão de Políticas Públicas e acompanhou o desenvolvimento dos alunos.

Aos **professores** do curso de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH, pelos ensinamentos e valiosas contribuições.

Aos professores **Dr. José Carlos Vaz** (EACH/USP) e **Dra. Regina Silvia Pacheco** (FGV-EAESP), pelos importantes conselhos, principalmente durante a fase de qualificação.

Ao **Daniel Anennberg**, pela entrevista e pela oportunidade de aprender com ele sobre gestão pública e atendimento ao cidadão.

À **Vera Viviane Schmidt**, pela entrevista, sugestões e pela amizade.

Aos colegas da **1ª turma do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, da EACH/USP**, pelo companheirismo, trocas de informações, experiência e pela amizade.

Aos colegas **Especialistas em Políticas Públicas**, com quem tive o prazer de trabalhar.

Aos profissionais do Detran-SP, com quem pude aprender e trabalhar.

Aos demais colegas e profissionais que me ajudaram ao longo desta caminhada.

À **USP (EACH)**, pela proposta do curso e por me possibilitar este momento tão importante.

RESUMO

RODRIGUES, D. A. **A nova agenda da gestão pública brasileira: estudo de caso do Detran-SP**. 2015. 121f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Versão corrigida.

A administração pública brasileira tem uma imagem muito negativa perante a sociedade, o que se deve, em grande medida, a um histórico de ineficiência e práticas patrimonialistas e clientelistas. Para enfrentar o desafio de mudar esse tipo de administração pública, a corrente de pensamento denominada Nova Administração Pública (NAP) ou administração gerencialista, como ficou conhecida no Brasil, propõe novos métodos e técnicas de gestão a ela adaptados, muitos deles oriundos das práticas de empresas privadas. Assim, como outras experiências anteriores de reformas no Estado brasileiro, a NAP também ficou mais restrita ao âmbito federal, sendo poucas as oportunidades de estudá-la em nível subnacional (estados ou municípios), ou mesmo via estudos intraorganizacionais. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é analisar, por meio de um estudo de caso único, a experiência de implantação de alguns dos valores e práticas da Nova Administração Pública num órgão público brasileiro, de nível estadual, historicamente vinculado aos procedimentos típicos da burocracia tradicional. O órgão público pesquisado é o Departamento de Trânsito de São Paulo (Detran-SP), que atualmente está passando por processo de reestruturação, visando mudanças em seu modelo de gestão. Sendo assim, ele se apresenta como um profícuo laboratório para entender e analisar quais são as variáveis mais relevantes para tornar tecnicamente viável o modelo da NAP em nível subnacional.

Palavras-chave: Nova Administração Pública. Métodos e técnica de gestão. Reforma administrativa.

ABSTRACT

RODRIGUES, D. A. **The new agenda for Brazilian public management: a case study of Detran-SP**. 2015. 121f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Public administration in Brazil has a very negative image in society, largely due to a history of inefficiency combined with patrimonial and clientelistic practices. In order to change this type of administration, the school of thought known as New Public Management (NPM) – or managerial public administration, as it is commonly known in Brazil – proposes new methods and management techniques, many of which are adapted from private business practices. Similarly to other previous Brazilian state reforms, NPM has been restricted to the federal level, rendering it difficult to be observed or studied at subnational (states or municipalities), or even intraorganizational levels. Given this, the aim of this research is to study, through a single case study, the implementation of some of the values and practices of New Public Management in a state-level Brazilian public agency, historically linked to the typical procedures of traditional bureaucracy. The agency studied is the São Paulo Department of Transit (Detran-SP), which is currently undergoing a restructuring process and can be seen as a laboratory to understand and analyze what are the most relevant variables and challenges to make the NPM possible at the Brazilian subnational level.

Keywords: New Public Management. Methods and management techniques. Administrative reform.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Exemplo de dados disponíveis no sítio eletrônico do Detran-SP sobre pregões eletrônicos.....	74
Figura 2-	Relacionamento entre os sistemas da área de Habilitação.....	78
Figura 3-	Diagrama do funcionamento dos sistemas de habilitação, incluindo o sistema Federal e os funcionários.....	79
Figura 4-	Organograma da Antiga Coordenadoria Detran-SP	89
Figura 5-	Organograma da atual Autarquia Detran-SP	90
Figura 6-	Exemplo de organograma de uma diretoria setorial da autarquia Detran-SP	91

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1- Distribuição dos usuários do Detran, por condição de conclusão do serviço de renovação de habilitação, segundo tipo de unidade. Municípios selecionados do Estado de São Paulo (1) – 2013. Em% 64
- Gráfico 2- Usuários do Detran, por tipo de unidade, segundo grau de satisfação com os atendentes. Municípios selecionados do Estado de São Paulo – 2013. Em%..... 65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Relação dos entrevistados.....	50
Quadro 2-	Síntese do estudo de caso do Detran-SP: avanços, lacunas e dificuldades na reestruturação do órgão	96
Quadro 3-	Avaliação dos principais serviços e ações, com foco no cidadão, do Detran-SP	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Distribuição dos usuários do Detran que foram uma única vez ao posto para obter o serviço, segundo condição de satisfação em relação ao tempo de permanência. Municípios selecionados do Estado de São Paulo – 2013. Em porcentagem	65
Tabela 2-	Evolução Orçamento Detran-SP	69
Tabela 3-	Frota Região Sudeste - Dezembro/2013.	70

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Contexto e motivação do trabalho: breve histórico das reformas na administração pública brasileira.....	13
1.2 Objetivo	17
1.3 Estrutura do trabalho	18
CAPÍTULO 2. REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: NOVOS VALORES PARA AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	21
2.1 Reformas de Estado no Brasil e a estruturação da NAP	21
2.2 A Nova Administração Pública (NAP): novos valores para as organizações públicas	24
2.2.1 <i>Princípios</i>	25
2.2.1.1 <i>Foco no cidadão</i>	25
2.2.1.2 <i>Eficiência</i>	28
2.2.1.3 <i>Transparência</i>	30
2.2.2 <i>Novos instrumentos</i>	33
2.2.2.1 <i>Tecnologia da Informação e Comunicação</i>	33
2.2.2.2 <i>Gestão de pessoas</i>	39
2.2.2.3 <i>Novas estruturas organizacionais</i>	42
2.2.2.4 <i>Controle de resultados</i>	43
CAPÍTULO 3. ASPECTOS METODOLÓGICOS	46
3.1 O método	47
3.2 Procedimento de coleta e análise de dados	51
CAPÍTULO 4. ESTUDO DE CASO	55
4.1 A entrada na agenda	55
4.2 A implantação	60
4.3 Princípios	62
4.3.1 <i>Foco no cidadão</i>	62
4.3.2 <i>Eficiência</i>	71

4.3.3	<i>Transparência</i>	75
4.4	Instrumentos	79
4.4.1	<i>TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação</i>	79
4.4.2	<i>Gestão de pessoas</i>	87
4.4.3	<i>Novas estruturas organizacionais</i>	90
4.4.4	<i>Controle de resultados</i>	97
4.5	Balanço final: principais avanços e lacunas detectados na reestruturação do Detran-SP	99
CAPÍTULO 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS		107
5.1	Trajetória percorrida	107
5.2	Principais achados do estudo de caso	109
5.3	Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros	114
REFERÊNCIAS		116

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma breve revisão do histórico das reformas administrativas do estado brasileiro, focadas nesta pesquisa, bem como o objetivo e a estrutura do presente trabalho.

1.1 Contexto e motivação do trabalho: breve histórico das reformas na administração pública brasileira

A administração pública brasileira padece de uma imagem ruim perante a sociedade, e isto não se deve a uma impressão falsa ou “modismo”, mas sim a um histórico de clientelismo, ineficiência e desvios.

A partir da década de 1930, diversas foram as reformas empreendidas pela administração pública brasileira visando minimizar esses vícios. A pioneira ocorreu na primeira presidência de Getúlio Vargas (1930-45), durante a qual se implantaram algumas ações para profissionalizar a administração pública e auxiliar no desenvolvimento do país. Cabe destaque especial, entre elas, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), cujo modelo, conhecido como “daspiano”, representou um marco inicial para a implantação de conceitos da gestão pública burocrática (weberiana) no Brasil.

De acordo com Pereira (2006b), o Dasp representava a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia¹ clássica, sobre a qual Max Weber construiu um modelo idealizado, e um dos condicionantes que levou à sua implantação foi o aumento da intervenção do Estado nos domínios econômico e social, com fulcro em um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista (PEREIRA, 1996; p.23).

Dentro de uma concepção de *state-building*, houve a preocupação de criar, pelo menos em uma parte do aparato público, uma estrutura institucional profissional, especializada e com o conceito de meritocracia, que “tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em

¹ De acordo com Secchi (2010, p.83), “o termo burocracia possui basicamente três conotações: disfunção procedimental (conotação popular), modelo organizacional (conotação administrativa e sociológica) e corpo de funcionários públicos (conotação das ciências políticas).” Na presente pesquisa, utilizou-se este termo com os variados significados, procurando deixar claro em cada momento o seu sentido, o que facilita a compreensão sobre a questão analisada.

larga escala” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010 p.36).Deve-se acrescentar que a referida reforma ocorreu fundamentalmente no âmbito federal, e pouca influência exerceu na administração pública de nível subnacional (estados e municípios).

Cerca de três décadas depois, outra reforma foi instituída pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Esta experiência é descrita por alguns como uma primeira tentativa, não muito bem-sucedida, de avançar em direção ao Estado gerencial, procurando atuar de forma mais dinâmica e ágil, além de utilizar ferramentas da administração de empresas (mercado privado). A tônica desta reforma era um esforço de descentralização e empoderamento da administração indireta, frente à centralização e rigidez burocrática da administração direta (PEREIRA, 2006b). Neste sentido, o Decreto-Lei em questão permitiu maior flexibilidade e poder aos entes da administração indireta (autarquias, fundações, empresas estatais, entre outros), transferindo-lhes a produção de bens e serviços e garantindo-lhes a flexibilidade da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) para contratação dos funcionários. E, embora tenha tido consequências indesejadas – incentivando o contrato de empregados sem concurso público e facilitando a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas (PEREIRA, 2006b, p.244) –, ela pode ser apontada como uma segunda experiência de reforma no Estado brasileiro, que assim como a anterior ocorreu, como sempre, de forma circunscrita ao nível federal.

Novamente, após um intervalo de cerca de três décadas, em 1996, ocorre uma terceira experiência de reforma do Estado, mais uma vez concentrada no âmbito federal.

Com a redemocratização na década de 1980, a sociedade começa a cobrar resultados mais eficientes do Estado, além de maior responsabilização dos seus administradores. Desta forma, o modelo burocrático, independentemente de seu estágio de implantação no Brasil, não respondia mais às necessidades da sociedade (PEREIRA, 1996, p.25).

De acordo com Abrucio et al. (2009, p.17-19), essa necessidade de repensar a administração pública, que se materializou na reforma da década de 1990, inicialmente ocorre em outros países (como França, Suécia, Estados Unidos, Nova Zelândia, Inglaterra e Austrália) motivada por cinco grandes fatores:

1. A crise fiscal do Estado.
2. As mudanças causadas pela internacionalização (globalização).
3. A adoção de novos padrões de organização e as inovações tecnológicas, que geraram desemprego e informalização dos empregos.
4. As transformações da Terceira Revolução Industrial, criando a chamada Era da Informação.
5. Ampliação da noção de esfera pública: o Estado torna-se cada vez menos monopolista na definição de políticas e provisão de serviços públicos.

Especificamente no Brasil, de acordo com Vaz (2006), as três forças que direcionaram reformas no serviço público, a partir da redemocratização da década de 1980, foram:

- a necessidade racionalização do uso de recursos crescentemente escassos;
- a demanda por um novo patamar de qualidade dos serviços; e
- a pressão da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos.

A partir da necessidade de enfrentar esses novos desafios, desenvolve-se a Nova Administração Pública (NAP), corrente de pensamento originada de grupos que se mostraram adeptos à transposição para o setor público de técnicas empresariais de gestão. De acordo com essas novas ideias, a concorrência global, a integração das comunicações e a economia centrada na tecnologia seriam incompatíveis com a burocracia weberiana (HUGHES, 1998, p.35).

Desse modo, a NAP apresentou-se como uma alternativa ao modelo burocrático ortodoxo, prescrevendo métodos e técnicas de administração de empresas para a administração pública. Termos como eficiência, eficácia e efetividade são trazidos para o seio do funcionalismo público.

Enfim, mesmo não se constituindo como unanimidade – na medida em que questionamentos aparecem (a exemplo de Paula (2005)), os princípios da NAP firmaram-se como um importante referencial para as reformas da administração pública brasileira, desde a segunda metade da década de 1990.

Contudo, se esse referencial guiou reformas no Estado brasileiro no plano federal, no plano subnacional (estados e municípios) a realidade foi diferente, e os governos em geral mantiveram-se defasados em relação à União. “A

redemocratização impulsionou mudanças insuficientes no modelo de gestão dos governos estaduais. Ainda permaneceu um quadro clientelista e de uma burocracia defasada na maioria dos casos”, conforme Abrucio e Gaetani (2006, p.3). Ou ainda, segundo Abrucio ([2008?], p.9):

A reforma da administração pública encontra nos governos estaduais um dos seus eixos mais relevantes. O fato é que as administrações públicas estaduais estão muito mais longe da modernização organizacional e da profissionalização da burocracia do que o Governo Federal.

No entanto, devem ser relativizadas duas das questões tratadas por Abrucio e Gaetani. Em primeiro lugar, trata-se de uma generalização, dada a diferente realidade dos estados federativos. E, em segundo, a profissionalização da burocracia federal apontada não aconteceu de forma generalizada, mas em setores específicos do Governo Federal.

A partir deste breve levantamento do histórico das reformas do Estado no período republicano, é possível perceber que as ações (reformas) geralmente ficaram limitadas a alguns setores do Governo Federal. Com isto, apresenta-se uma oportunidade para que se aprofunde o estudo em organismos estaduais, a fim de analisar como têm se transplantado as teorias, discursos e ações da NAP no plano subnacional e organizacional.

Assim, pode-se supor, erroneamente, que as reformas da NAP no nível federal fossem de alguma maneira replicáveis aos níveis subnacionais de forma imediata, o que não acontece necessariamente.

Nesta esteira, Abrucio ([2008?], p.9) diz que “os governos estaduais, em sua maioria, são frágeis em termos gerenciais e são permeados, a um só tempo, pelo clientelismo e pelo reforço recente do corporativismo de alguns grupos poderosos do funcionalismo.”, trazendo, assim, a necessidade de estudar os estados e verificar como estas questões podem ou estão sendo encaminhadas.

De outra mão, a discussão da NAP no nível estadual funciona também como um elemento impulsionador, uma vez que “o conhecimento sobre a trajetória das reformas estaduais pode ser um estímulo para que os cidadãos e os grupos sociais comecem a se mobilizar em prol da Nova Gestão Pública.” (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.31).

Dentro deste cenário delineado, também vale notar que as reformas ocorridas estavam preocupadas em termos macro, ou seja, focavam-se em mudanças que dessem novas orientações e princípios para a administração pública como um todo. Também é oportuno frisar que elas não pretendiam alcançar o nível organizacional, isto é, não avaliaram seu impacto, em específico, no ambiente interno das organizações públicas, ainda que tenham imposto novas ferramentas de gestão e orientações que melhorassem o desempenho das organizações públicas.

Este ponto também fica claro quando, a partir da leitura dos autores citados, percebe-se que eles debatem questões de nível macro, ou seja, princípios que devem permear as organizações, mas não focam, objetivamente, os desdobramentos destes novos princípios (NAP) nas organizações públicas, dentro de uma linha micro (organizacional).

Assim, explicitando um pouco mais a relevância desta pesquisa, existe uma lacuna dentro da literatura sobre quais são os instrumentos (ferramentas) e princípios que as organizações públicas precisam buscar ou se utilizar dentro do contexto da NAP. Desta forma, pretende-se no presente trabalho analisar os impactos da NAP em uma organização pública (nível micro), dentro de um contexto subnacional, considerando, aqui, os princípios e as ferramentas utilizadas nestes processos de reestruturação administrativa em nível organizacional. Esta questão soma-se à necessidade, já elencada, de análises de reformas administrativas em nível subnacional.

1.2 Objetivo

Diante do exposto, o objetivo do presente trabalho é estudar a experiência da implantação dos princípios, valores e instrumentos da Nova Administração Pública em uma organização pública brasileira de nível subnacional, historicamente vinculada aos métodos e procedimentos da burocracia tradicional e não isenta de suas disfunções. Com isto, pretende-se analisar, a partir de um exemplo concreto e relevante, como os princípios e valores da NAP são assimilados na prática, em contexto subnacional, no Brasil. A organização a ser estudada é o Departamento Estadual de Trânsito do Estado de São Paulo (Detran-SP), e a análise se valerá da metodologia de estudo de caso.

1.3 Estrutura do trabalho

Para a consecução desse objetivo, o trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos:

No Capítulo 1 é feita uma introdução acerca das reformas ocorridas no Brasil, durante o século XX, salientando-se que elas eram focadas, habitualmente, em ações no nível federal, portanto, não se concentraram nos seus desdobramentos em nível organizacional. No mesmo capítulo, são apresentados o objetivo e a estrutura da presente pesquisa.

Breve revisão de literatura é apresentada no Capítulo 2, cobrindo o processo histórico que levou ao surgimento da NAP e os seus impactos nos valores e práticas das organizações públicas, com ênfase na experiência brasileira. Assim, chegou-se à categorização de três princípios norteadores das ações de reestruturação organizacional (Foco no Cidadão, Eficiência e Transparência) e quatro instrumentos, ou ferramentas, (Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, Gestão de Pessoas, Novas Estruturas Organizacionais, e Controle de Resultados), de que os gestores públicos se utilizam na tentativa de atender aos novos princípios colocados pela NAP. É importante frisar que da revisão de literatura surgiram os princípios e os instrumentos, sendo que, no caso destes últimos, foi necessário um aprofundamento do tema, na maioria das subcategorias.

O Capítulo 3, dedicado à metodologia da pesquisa empírica, explicita mais profundamente os motivos da escolha do estudo de caso único, detalhando os procedimentos para a triangulação de informações, e também para a coleta e análise de dados pelos quais se pretende atingir o objetivo da pesquisa.

No Capítulo 4 é feita a análise propriamente dita, ou seja, realiza-se o estudo de caso do Departamento Estadual de Trânsito do Estado de São Paulo (Detran-SP), com base na revisão de literatura do Capítulo 2. Mais especificamente, a investigação é feita sob a ótica das categorias (princípios e instrumentos) que emergiram da literatura. A análise mostra que, no caso em estudo, o Foco no Cidadão foi um dos princípios mais preponderantes da reestruturação administrativa do Detran-SP, percebendo-se isso, mais claramente, na fase da avaliação das mudanças em termos de relacionamento com o cidadão, com a abertura de vários canais (ouvidoria, telefone, internet, entre outros). Também se verifica esta questão

pela grande utilização, neste processo, das ferramentas, principalmente de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), procurando facilitar o acesso aos serviços pelo cidadão.

A TIC também colaborou com o incipiente aumento de transparência de dados, focando em disponibilização de informações dos condutores e veículos via internet. Todavia, muito ainda precisa ser feito neste sentido, pois muitas informações não estão disponíveis da mesma maneira, como por exemplo, aquelas sobre contratos e licitações. Além disto, vários processos são complexos e de difícil execução, dados o extremo controle procedimental e a enorme quantidade de documentos necessários a sua execução. Como exemplo de ações que visem maior transparência, pode-se citar a criação de uma setorial da Corregedoria da Administração Pública e a instituição da Ouvidoria.

Neste contexto, também foi possível verificar que o terceiro princípio levado em conta na análise – a eficiência – embora tivesse tido atenção em alguma medida, com tentativas de diminuição de valores de contratos, negociando com fornecedores e racionalizando processos, não foi um dos principais focos da reestruturação.

Quanto aos instrumentos, foi possível verificar que os sistemas informatizados do Detran-SP carecem de melhorias, atualizações e integrações entre eles, pois costumam gerar retrabalhos e impossibilitam a divulgação de mais informações para a população como, por exemplo, sobre os credenciados e fiscalizações.

Percebe-se, por outro ângulo, que a preocupação com a gestão de pessoas – regularização de situação funcional, reajustes salariais, criação de bonificação de resultado, gratificação e criação de carreira específica, com o decorrente aumento do quadro de funcionários – foi essencial no processo de modernização administrativa e na criação de um ambiente propício às ações reestruturantes. Além disto, o incentivo para que os funcionários administrativos do Detran-SP concorressem a cargos de direção e participassem de treinamentos e capacitações foi muito importante para conseguir a sua participação e colaboração, elementos fundamentais em um cenário de retorno de policiais civis e militares para a Secretaria de Segurança Pública.

Do mesmo modo, mudanças na estrutura organizacional (descentralização, transformação em autarquia e terceirização de algumas atividades) foram

importantes como catalizadoras deste processo e permitiram melhor qualidade na reestruturação, na organização e eficiência administrativa, bem como na prestação de serviço ao cidadão. Por último, verifica-se que o controle dos resultados, ou seja, o seu monitoramento e avaliação, ficou muito limitado à questão da qualidade do atendimento, não evoluindo para outras áreas, até por falta de informações gerenciais, isto é, sistemas informatizados que provisionassem estas informações.

Dentro deste contexto, percebe-se, ainda, que alguns pontos foram cruciais para impedir o alcance de melhores resultados: dificuldade na criação de formas de participação dos cidadãos nas decisões do Detran-SP; extremo controle procedimental em suas atividades; falta de integração entre os sistemas informatizados do Detran-SP; demora no desenvolvimento e melhorias de sistemas informatizados; baixa qualidade de boa parte dos sistemas informatizados em uso; e demora para a transformação em autarquia, para a criação da carreira e definição do papel das regionais (descentralização).

No último capítulo, é descrita a trajetória percorrida durante a presente pesquisa e analisados mais detidamente os achados, lacunas e dificuldades encontradas na reestruturação do Detran-SP. Por fim, as observações sobre a limitação deste estudo e as sugestões para outras pesquisas fecham o capítulo.

CAPÍTULO 2. REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: NOVOS VALORES PARA AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

O presente capítulo tem por objetivo apresentar uma revisão de literatura sobre a emergência da NAP no contexto das reformas do Estado no Brasil, levando a abordagem ao nível de impactos para as organizações públicas, a fim de embasar a pesquisa empírica a ser empreendida em seguida. A seção 2.1, com caráter introdutório, situa brevemente o processo histórico de reformas do Estado que levou ao surgimento da NAP. Na sequência, a seção 2.2 dedica-se ao principal objetivo do capítulo: discutir as implicações da NAP nos princípios e instrumentos das organizações públicas, com ênfase na experiência brasileira.

Como será constatado, a revisão permitiu classificar tais implicações em duas macrocategorias – princípios e instrumentos –, as quais serão úteis para guiar a pesquisa empírica do estudo de caso a ser desenvolvido nos capítulos subsequentes.

2.1 Reformas de Estado no Brasil e a estruturação da NAP

O Brasil republicano vivenciou algumas experiências de reformas de Estado: a pioneira ocorreu durante a primeira presidência de Getúlio Vargas (1930-45), quando a administração pública brasileira começou a se apropriar do modelo burocrático weberiano; a segunda foi implantada por ocasião do Decreto-Lei 200, em fevereiro de 1967; e, a terceira, que mais interesse desperta para a presente pesquisa, foi implementada a partir de meados da década de 1990.

Na primeira reforma foram implantadas algumas ações para profissionalizar a administração pública e auxiliar no desenvolvimento do país, em especial, por meio do recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), configurando o que ficou conhecido como modelo daspiano. Um dos fatores que levou à sua implantação era o aumento da intervenção do Estado nos domínios econômico e social, com fulcro em um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista (PEREIRA, 1996). Preocupado em melhorar a gestão pública e atingir os objetivos desenvolvimentistas, o governo precisava investir na criação de uma burocracia qualificada para dar suporte a tal ação. Daí a necessidade de

construir, pelo menos em uma parte do aparato público, uma estrutura institucional profissional e especializada, com base no conceito de meritocracia.

No entanto, após a crise do estado desenvolvimentista, as novas questões que emergem dentro do seio da administração pública (parte por conta das disfunções burocráticas) não encontram respostas no modelo de burocracia weberiano. Para o Brasil, cabe citar também os novos ideais trazidos pela nova Constituição (1988), que não só abrem o leque das questões sociais sob responsabilidade do Estado, como também o forçam a traçar novas orientações e responsabilidades para a administração pública.

Desse modo, muitos pesquisadores e profissionais da administração pública passam a ter o entendimento de que o modelo burocrático weberiano (independentemente do grau de sua implantação na administração pública brasileira) mostrava-se inadequado para o contexto institucional contemporâneo, por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009, p.349), abrindo espaço para uma discussão que permearia as décadas seguintes. Nesse debate, verifica-se desde uma visão etapista, a qual pressupõe que deve haver a finalização da implantação do paradigma burocrático, para então substituí-lo, até uma visão menos radical, onde se prevê uma adequação incremental de novas práticas no contexto atual. Em ambos os casos, objetiva-se a adequação da administração pública dentro de uma linha gerencialista.

Neste diapasão, Abrucio e Gaetani (2006, p.13) ressaltam que:

O erro deste tipo de visão está em pensar de uma forma etapista e completamente separados tais paradigmas, quando, à luz da experiência internacional, constata-se mais intersecção entre eles do que uma trajetória meramente evolutiva. No caso dos governos subnacionais brasileiros, reformar o Estado é, ao mesmo tempo, combinar iniciativas meritocráticas relacionadas à burocracia clássica e à Nova Gestão Pública.

De outro lado, Pollitt e Bouckaert (2011) mostram que mesmo em países que procuraram implantar novas práticas em termos de administração pública são encontrados modelos diferentes, dependentes, inclusive, do grau e da forma de desenvolvimento da democracia e da própria administração pública. Os autores categorizaram e chamaram os modelos encontrados de *New Public Management*, *New Public Governance* e *Neo-Weberian State*.

Diante deste plano de fundo, a mudança de foco e os novos anseios da sociedade tornam necessária uma reforma do Estado, uma vez que a estrutura vigente (legal, cultural e administrativa) era orientada pela lógica burocrática (devendo-se ressaltar que sua implantação no Brasil não foi total, registrando várias disfunções) e não correspondia mais às necessidades da sociedade. Esta reestruturação entra para a Agenda Pública em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado lançado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Entre outras vertentes, propunha-se sanear as contas públicas e tornar o estado mais gerencial, sendo que muitas destas práticas já estavam sendo discutidas em âmbito internacional.¹

Embora esses novos modelos procurem atender aos novos anseios da sociedade e tornar a administração pública mais eficiente –, além de mostrar outros caminhos a serem trilhados pelos administradores públicos, principalmente pela alta burocracia, ao trazer outros mecanismos de controle social – tem-se ciência de que esta nova agenda não é unanimidade. Neste sentido, Pacheco (2010, p.215) afirma:

É polêmica a tese aqui defendida, de que a Nova Gestão Pública contribui efetivamente para a democratização das relações entre o Estado, por meio de suas entidades prestadoras de serviço públicos, e os cidadãos, seus usuários e beneficiários indiretos.

Seja como for, algo comum a todas é a aplicação das ferramentas de TIC neste processo, com vantagens notáveis seja dentro de uma visão mais gerencialista (estado mais eficaz, maior controle das contas públicas, otimização nos procedimentos e processos, integração de informações para a tomada de decisão) ou numa visão mais sociocêntrica (transparência, *accountability* e participação social).

Neste ponto vale uma reflexão, pois embora o presente trabalho refira-se à NAP de forma genérica, cabe ressaltar que Pollitt e Bouckaert (2011), conforme citado anteriormente, diferenciam três modelos de reformas da administração pública, com base nos países estudados por eles: *New Public Management* (NPM), *Neo-Weberian State* (NWS) e *New Public Governance* (NPG). O que mais se aproxima da realidade brasileira é o Estado Neo Weberiano (NWS), na medida em que manifesta uma resistência burocrática e política às grandes mudanças,

¹ Para mais informações sobre as práticas gerencialistas, ler Osborne e Gaebler (1998).

tornando-as, em geral, marginais (incrementais). Ainda que se percebam adaptações à orientação weberiana com a incorporação de ideias de desempenho e flexibilidade, mantém-se um forte controle procedimental das ações dos funcionários públicos, principalmente na área financeira, de compras (licitações) e demais gastos públicos, como já citado.

2.2 A Nova Administração Pública (NAP): novos valores para as organizações públicas

Após a breve revisão do histórico de reformas da administração pública brasileira feita na seção anterior, focando na NAP, cabe efetuar uma análise das mudanças que incidiram nas organizações públicas por conta das referidas reformas. O objetivo desta análise, então, é verificar quais são os impactos das reformas da NAP nas organizações públicas, e o que elas precisam, ou precisaram, fazer para se adaptar a esta nova realidade.

Para tanto, a revisão de literatura foi organizada em dois grandes grupos (macrocategorias) princípios e instrumentos, que, para efeito de análise, foram divididos em subcategorias.

É importante, para explicar melhor a criação e divisão das categorias desenvolvidas nesta pesquisa, que a investigação atenha-se ao fato de que os princípios emergiram da leitura dos autores mais ligados à reforma do Estado, com foco no Brasil. Diante disto, analisando, principalmente, as seções 1.1 e 2.1, percebe-se que questões ligadas ao foco no cidadão, transparência e eficiência aparecem direta ou indiretamente nas citações dos autores referenciados. Assim, estes temas também surgem em seus respectivos discursos, embora não, necessariamente, estejam descritos de forma categorizada. Ainda, vale a pena frisar que a intenção dos referidos autores não era olhar especificamente para o impacto intraorganizacional.

Assim, não foram encontrados os princípios categorizados nesta pesquisa de forma sistematizada nos autores supramencionados. Do mesmo modo ocorre com os instrumentos, que serão analisados em outra seção. Todavia, principalmente nos casos dos instrumentos, mas não em todos, foi necessária a leitura de outros estudiosos, que estivessem olhando mais especificamente para as organizações

públicas, a fim de facilitar o aprofundamento no tema e o melhor delineamento das subcategorias, como se verá oportunamente.

Diante disto, percebe-se que o ponto inicial para a categorização a seguir foi a leitura dos artigos supraditos, cujo foco era a reforma do Estado brasileiro, principalmente os referentes à NAP (que em certos momentos é chamada por alguns de Nova Gestão Pública – NGP), e, quando necessário, foi realizado o devido aprofundamento no tema a partir da visão de outros pesquisadores relevantes para a área.

2.2.1 Princípios

A revisão da literatura sobre a NAP, então, permite identificar, principalmente, três grandes princípios que passam a nortear as ações das organizações públicas: Foco no cidadão, Eficiência e Transparência. Desta forma, serão estruturados os próximos itens, que justificarão e explicitarão a divisão ora efetuada.

2.2.1.1 Foco no cidadão

Um dos focos principais da NAP é o cidadão, especialmente na forma como o Estado se apresenta para ele e procura atender às suas necessidades como cliente, isto é, usuário de serviços públicos.² Melhorar o relacionamento com o cidadão entendido desta forma exige muitas vezes uma reestruturação da própria organização pública, visto que sua estrutura tradicional, burocrática e, portanto, focada no controle procedimental e na centralização, não consegue mais corresponder às necessidades da sociedade em um mundo globalizado e dinâmico. Isto não é um problema específico do Brasil, mas certamente aflige a todos, pois:

Em todo o mundo, os cidadãos reclamam de filas intermináveis, de atendimento descortês, de regras arbitrárias, da papelada, de questionários invasivos e até, ocasionalmente, de ter de subornar um funcionário para receber serviços aos quais têm pleno direito. (KETTL, 2006, p.81).

²Diferentes termos, com diferentes cargas ideológicas, costumam ser usados para identificar o cidadão no relacionamento com o Estado. Como exemplo, Denhardt (2012) faz esta discussão, reforçando a diferença entre o consumidor, passivo, e o cidadão, um agente ativo que, além de obter serviços do governo, também participa das decisões.

Com a NAP “passaram a ter relevância os programas ligados à tecnologia de gestão e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão” (LIMA, 2007, p.43). Em outras palavras, houve um direcionamento da discussão em termos de gestão pública para assuntos relativos à utilização de ferramentas de gestão, como os da qualidade total, análise de processo, gerenciamento de projeto, entre outros, e um foco muito forte na forma como os serviços são prestados diretamente (atendimento) ao cidadão.

É de senso comum que normalmente os cidadãos são mal atendidos e têm muitas dificuldades para resolverem seus problemas no trato com a burocracia. Neste sentido, Osborne e Gaebler (1998, p.182) afirmam: “O que mais irrita as pessoas no trato com o governo é a arrogância da burocracia”.

Então, a suavização deste contato torna-se primordial. A população, até pelas conquistas auferidas em suas relações de consumo (mercado privado), tais como o código de defesa do consumidor (BRASIL, 1990), o maior acesso à informação (globalização e internet) e a utilização de ferramentas do tipo CRM³ (Customer Relationship Management) começou, também, a exigir melhora no atendimento e na prestação dos serviços públicos.

Reforçando a afirmativa, a

[...] customização parcial em massa tornou os consumidores menos tolerantes para ir a uma repartição de licenciamento de veículos, a certa distância de sua casa, e esperar na fila até receber um serviço medíocre. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p.35).

Neste diapasão, ouvir os cidadãos é extremamente importante para atender melhor a população. A partir do momento que o cidadão ganha voz, como, por exemplo, com a criação de ouvidorias, canais de atendimento por telefone e internet, a tendência é a melhora do serviço, uma vez que a própria sociedade pode orientar os órgãos públicos a respeito do que mais necessita e sobre os problemas e falhas eventualmente encontrados. Nesta linha, Osborne e Gaebler (1998, p.69) dizem: “As comunidades compreendem seus problemas melhor do que os profissionais.”, ou seja, os cidadãos podem direcionar as ações do governo em questões mais diretas, como as já citadas, como também em questões políticas e sociais mais amplas.

³ Para mais informações sobre CRM, ver Côrtes (2008, p.377).

Estas vias de comunicação entre a sociedade e o Estado (e suas organizações/instituições) permitem não só um melhor acesso aos serviços que são prestados, mas também evoluem para *accountability*, pois permitem que reclamações, denúncias e sugestões sejam feitas, pois justamente pelo “[...] fato de a burocracia estatal prestar serviços aos cidadãos, são os cidadãos que têm a melhor informação sobre seu desempenho.” (PRZEWORSKI, 2006, p.58).

Outra crítica ao modelo weberiano refere-se à questão estadocêntrica, ou seja, as ações da burocracia eram voltadas para resolver seus problemas, dentro de um sistema fechado, autorreferido, não considerando o cidadão ou o meio em que está inserido. Até determinado momento da história, isto não era um problema, até pelo tamanho do Estado, porém, quando ele começa a se tornar maior e/ou mais interventor, quer seja dentro de uma visão desenvolvimentista (Brasil) ou de um formato de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) a burocracia voltada para si mesma passa a ser um obstáculo.

Para enfrentar estes novos desafios, o modelo gerencialista de Estado traz novos conceitos e valores, direcionando para um sistema aberto e procurando trazer a participação da sociedade. Fortalecendo esta assertiva, manifesta-se Kettl (2006, p.81), para quem “o foco da atividade das organizações governamentais deve se ater às necessidades dos cidadãos, não à conveniência dos burocratas”.

Uma das grandes dificuldades deste princípio é a sua implantação, ou seja, de que forma a organização pública criará uma cultura que a permeará em suas ações e permitirá que a sociedade não apenas seja bem atendida, mas que participe dos processos de decisão.

Reforçando a necessidade de se alterar a relação entre Estado e cidadãos, prevendo melhoria da qualidade de atendimento e novas formas de controle, fiscalização e participação da sociedade, além de simplificação dos procedimentos necessários à execução de serviços junto à administração pública, O'Donnell (2011, p.145-146) afirma:

E, às vezes, quando é inevitável o encontro com a burocracia do estado a que acorrem os cidadãos(dãs) comuns, como quando são solicitadas carteiras de motorista ou passaportes, uma chamada telefônica a um funcionário influente ou o pagamento a um “gestor” (como são chamados na Argentina) ou despachante (Brasil) evita longas filas e os rostos mal-humorados que com frequência povoam o outro lado do balcão.

Desta forma, vislumbra-se este princípio, Foco no cidadão, como relevante na literatura, não apenas para o Brasil, mas com certeza ele está inserido neste debate, sendo que tanto as críticas como as sugestões que traz devem ser debatidas e exercidas nas instituições públicas brasileiras.

2.2.1.2 Eficiência

A questão financeira e orçamentária foi um dos principais pontos discutidos e foco de ações por parte do Governo brasileiro durante a década de 1990. Com o objetivo de equilibrar as contas do Estado, procurou-se criar regras para a utilização de dinheiro público. Como exemplo, pode-se citar a lei da licitação, Lei Federal Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como a de responsabilidade fiscal, Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, esta última já na vigência da Reforma Bresser iniciada em 1995.

Em um nível de análise micro, com foco nas organizações públicas, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade tornaram-se chaves para impulsioná-las em busca de melhores resultados.

Outros países, vinculados mais ao NPM, tiveram um direcionamento do controle pelo resultado. Já no Brasil (com características do NWS), pouca mudança houve neste sentido, e os controles orçamentários e financeiros *a priori* são a maioria.

Neste assunto Pollitt e Bouckaert (2011) trabalham as escolhas de controle e redução orçamentária em alguns países estudados, onde foram observadas ações *top-down* tanto nas opções por projetos ou programas que tiveram cortes orçamentários, como nas preferências políticas por projetos prioritários de governo, os quais tiveram menor diminuição de orçamento.

Além disto, no Brasil, verifica-se a criação do Planejamento Plurianual (PPA) que pretendeu vincular o orçamento a Programas e Projetos e, com isto, ter um pouco mais de controle dos gastos públicos, bem como saber de forma mais apurada quanto cada projeto ou programa custa ao Estado. Além disso, foi possível criar, a partir da utilização de ferramentas de TIC, um sistema que fizesse tal controle. Nesta linha, Pollitt e Bouckaert (2011, p.82) afirmam: “For NWS advocates

it is more about modernizing financial control systems so as to be able to express broad political and strategic priorities more clearly in resource allocation.”.

A despeito de não ser o cerne deste trabalho, faz-se necessário citar um debate sobre a forma de controle focado na utilização dos recursos públicos. No Brasil, existem os Tribunais de Conta e Ministérios Públicos (estaduais e federal) que procuram agir controlando, principalmente, a questão da legalidade do gasto público, inclusive verificando se houve desvios ou corrupção. Assim, um controle em termos de eficácia e efetividade do gasto público ainda não é bem disseminado ou utilizado no país, bem como nos estados e municípios.

Nesta linha, concentrando nos estados, Abrucio e Gaetani (2006, p.11) reforçam que:

[...] o aspecto que salta à vista, dentro da nova agenda reformista dos governos estaduais, é a relevância da questão fiscal. Medidas como governo eletrônico, compras governamentais, aperfeiçoamento do fisco estadual, maior descentralização e desconcentração, todas elas, em suma, visavam à redução de gastos e de custos.

A eficiência e eficácia estão muito ligadas à racionalidade de processos e diminuição de custos. A máxima “fazer mais com menos” parece, muitas vezes, a palavra de ordem para os novos administradores públicos, no entanto, nem sempre será possível proceder a um corte ou diminuição de gastos, pois pode-se incorrer em um distanciamento do objetivo final, ou seja, do interesse público.

Uma crítica muito relevante quanto a possíveis distorções que um enfoque exacerbado na eficiência pode culminar é que muitas vezes as escolhas de programas e projetos, ainda que sejam os melhores em termos de eficiência e economicamente mais viáveis, nem sempre são efetivas. Advogando neste sentido, Denhardt (2012, p.219) ressalta:

Apesar de operar de forma bastante eficiente, poderíamos ter a desagradável surpresa de constatar que estamos perseguindo objetivos que, quando devidamente entendidos, se mostram em desacordo com os valores de nossa sociedade.

Por outro lado, Pollitt e Bouckaert (2011) fazem um debate sobre esses *trade-off* e contradições na administração pública que, aplicado a este tópico, sugere

que em determinados casos pode não haver espaço para diminuição de custos, sem perda considerável de qualidade ou efetividade. Em tais situações, os cortes de gastos podem distanciar os resultados auferidos do objetivo público ou mesmo piorar a situação social que algum projeto pretendia resolver. Além disto, é comum verificar uma focalização em ações que deem retorno no curto prazo, abrindo mão da responsabilidade com aquelas (em geral maiores e com foco em efetividade) de longo prazo.

Assim, percebe-se que, especificamente, para a administração pública brasileira a questão da eficiência, muitas vezes traduzida em diminuição de gastos ou custos, é muito importante, sendo expressa, quase sempre, em um extremo controle do processo dos gastos públicos, não evoluindo muito para a qualidade deste mesmo gasto.

2.2.1.3 Transparência

De acordo com Pollitt e Bouckaert (2011, p.110), tem ocorrido um aumento considerável com a preocupação dos países quanto à transparência e melhoria da prestação de contas. E isto não tem sido apenas aplicado aos políticos, estendendo-se também ao controle dos burocratas, principalmente pelas informações que detêm.

Outro item relacionado à transparência que está na pauta das mudanças das organizações públicas, até por força de lei,⁴ é a necessidade de maior acesso às informações e um incipiente desenvolvimento de tecnologia que permita maior participação social.

A transparência não envolve apenas passar informações corretas e no tempo adequado ao cidadão, o que é muito importante, mas também evitar que ele se perca na burocracia (aqui entendido como extremo controle procedimental, com infinitos formulários e documentos a serem apresentados para a execução de serviços) e tenha prejuízos, em termos financeiros e de tempo.

Um ponto que merece atenção, também neste momento, é a aplicação e utilização das ferramentas de TIC visando a e-democracia (UNESCO, 2008) – um

⁴ Como exemplo deste caso pode-se citar a lei de acesso à informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

aspecto que, embora tenha auxiliado em alguma medida, ainda é o que menos evoluiu. Neste diapasão, Abrucio (2007, p.77) reforça que “o ponto em que houve menor avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability*.”

Isto não parece dever-se à falta de ferramentas de TIC que possam dar vazão a estas ações, pois além dos recursos sociais, tais como facebook, twitter, entre outros, os instrumentos de TIC à disposição, hoje, poderiam suprir esta necessidade. O que parece ocorrer é que não há uma disposição facilitadora por parte do Governo, embora existam algumas ações incipientes. Entretanto, há uma crescente cobrança por parte da sociedade, visando maior participação social no Governo, o que tem feito com que esta área se desenvolva.

Outrossim, as ferramentas de TIC podem auxiliar no maior controle da burocracia, a partir de um fortalecimento dos canais de acesso ao cidadão de informações dos serviços (transparência) e possibilidade de reclamar e sugerir mudanças nos procedimentos (*accountability*). Trata-se de um impulso, uma iniciativa da qual se verificam algumas ações pulverizadas neste sentido, como a criação de ouvidorias pelos órgãos públicos e abertura de alguns canais de comunicação via internet, utilizando-se, muitas vezes, das ferramentas sociais para proporcionar esta abertura. Desta forma, essas ações são importantes pois “[...] os políticos podem controlar melhor os burocratas quando solicitam a cooperação dos cidadãos.” (PRZEWORSKI, 2006, p.59).

Entretanto, muitas vezes o Estado acaba mostrando uma face obscura e obtusa ao cidadão, o que dificulta a sua participação e o exercício de sua cidadania. Além disto, esta face não se apresenta da mesma forma a todos os cidadãos, pois, aqueles que possuem melhor condição financeira não costumam ter contato ou mesmo se deparar com ela. O'Donnell (2011, p.142) afirma que “O Estado não só tem muitas faces, mas mostra faces diferentes a indivíduos diferentes.”, e ainda reforça que “[...] os ricos e privilegiados se deparam com poucas faces do Estado, e estas normalmente são amáveis [...]”.

Posto isto, percebe-se que para que haja justiça social, isonomia e cidadania é necessário que as pessoas tenham acesso ao Estado de forma equânime, e que esta seja feita de maneira ética. Assim, para que tal objetivo seja atingido é importante que haja transparência e *accountability*. Neste contexto, a utilização das

ferramentas de TIC pode auxiliar a melhorar a cidadania quando consegue propiciar este tratamento isonômico, por exemplo, ao simplificar os procedimentos e disponibilizar serviços eletrônicos (via web), aproximando a administração pública do cidadão e diminuindo a necessidade de intermediários.

Reforçando os comentários, as características da TIC, tais como não limitação geográfica ou de número de participantes e no relacionamento (podendo ser um para um até muitos para muitos), permitem que se passe dos formatos tradicionais de representatividade para uma forma de participação cidadã mais intensa (COLOMBO, 2006).

Um dos limites da utilização da TIC em favor da maior governança democrática é, conforme Colombo (2006, p.34), a “estratificación digital, que supone un acceso desigual a las TIC y la exclusión de buena parte de la población de las mismas.”. Com isto, muitos cidadãos que não têm possibilidade de usar as ferramentas digitais (excluídos digitais), como computadores e internet, não poderão lançar mão destes novos canais de acesso a serviços e democracia. Deste modo, embora a TIC possa ser uma maneira de melhorar a governança democrática, ainda assim será necessário criar outras formas ou mesmo políticas públicas para que uma maior parte da população tenha acesso a estas ferramentas.

Ainda, nesta linha de pensamento, percebe-se que

[...] é no campo da democratização e *accountability* do Poder público que os estados pouco evoluíram em relação à Nova Gestão Pública. A governança democrática interna – junto aos servidores – e externa – em relação à sociedade e aos outros Poderes – dos estados não avançou muito, o que pode prejudicar o restante das reformas, uma vez que as mudanças dependem decisivamente de coalizões reformistas e da transformação dos valores dos funcionários públicos e da população. Medidas destinadas a aumentar a transparência da administração pública não receberam a mesma atenção dos reformadores estaduais. O exemplo das Ouvidorias é paradigmático neste sentido: apesar de 59% dos governos estaduais adotarem este instrumento, 48% dos ouvidores não têm mandato fixo e são fortemente subordinados ao governador. (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.13-14).

Concluindo, a Transparência e *accountability* são temas amplamente debatidos dentro da NAP, podendo colaborar e muito para a melhora da administração pública brasileira, para a democracia e para o relacionamento Estado-cidadão.

2.2.2 Novos instrumentos

Complementando e procurando diminuir a abstração dos princípios que nortearão as atividades da NAP, é importante estudar, também, os instrumentos que são utilizados para se atingir os objetivos principais. Em outras palavras, são os desdobramentos dos princípios em ações, com utilização de determinadas ferramentas, que permitirão sua consecução, pelo menos na teoria.

Conforme se diminui o grau de abstração, se aproximando das ações, ou seja, se passa a utilizar os instrumentos, a distinção entre eles começa a ficar menos precisa, uma vez que possuem intersecções e uma grande permeabilidade de seus limites. Isto ocorre, também, pelo fato de determinados instrumentos serem empregados, ao mesmo tempo, para atingir mais de um princípio, ou seja, certa ferramenta poderá ser usada simultaneamente para contribuir para o atingimento de mais de um objetivo ou princípio.

Diante deste cenário, foi realizada a categorização dos instrumentos, conforme descrito a seguir. Deve-se reforçar que eles foram extraídos a partir da leitura dos autores sobre a reforma, principalmente quanto à questão da NAP. Como ficará explícito na sequência, neste trabalho foram utilizados autores selecionados que auxiliam o aprofundamento, quando necessário, em cada subcategoria, de forma a elucidá-las e compreender melhor o que está sendo proposto para atingir os princípios da NAP, dentro da realidade brasileira e focando nos estados.

2.2.2.1 Tecnologia da Informação e Comunicação

Um elemento, como já foi dito, considerado importante dentro da NAP é a preocupação com os processos das organizações, não com uma visão de controle procedimental, e sim com uma ideia de desburocratização, otimização e foco no cliente (consumidor ou cidadão). Esta revisão costuma ser acompanhada de apropriação do instrumento da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Neste sentido, dentro da visão gerencialista que caracteriza a NAP, Kettl (2006, p.84) reforça a importância de se fazer o

[...] redesenho radical dos procedimentos de trabalho com vistas a assegurar que usuários ou consumidores encontrem o que procuram. Muito

frequentemente esse processo (redesenho dos processos de trabalho) é complementado por mudanças profundas na estrutura organizacional (como eliminação dos escalões administrativos intermediários e a criação de organizações menos verticalizadas) e por investimentos em novas tecnologias de informação.

Dentro da área administrativa das organizações, a TIC possibilitou a automatização de processos, conseguindo consideráveis ganhos em tempo e eficiência. Como exemplo, “[...] grandes empresas e o serviço público também passaram a utilizar computadores no processamento de folha de pagamento, reduzindo falhas e o tempo necessário à sua elaboração.” (CÔRTES, 2008, p.11). Com isto, a TIC possibilitou melhor aproveitamento dos recursos humanos, por liberar mão de obra para outras atividades, uma vez que operações de processamento de dados não precisavam mais serem feitas de forma manual. Além disto, possibilitou mais rapidez e segurança no processo, por permitir maior controle das informações lançadas.

Trazendo a experiência para o âmbito regional tem-se que:

Estados pioneiros, particularmente São Paulo, investiram fortemente na informatização e no governo eletrônico para controlar a folha de pagamento, reduzir o valor das compras governamentais e diminuir os desperdícios por toda a administração pública. As novidades no campo das compras eletrônicas colocaram os governos estaduais na dianteira deste processo em relação à União. Além disso, a burocracia do fisco estadual foi reforçada, em termos de recursos e treinamento. (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.6).

Atividades como as descritas acima foram fundamentais tanto para as empresas privadas como para as organizações públicas, pois permitiram um ganho em escala, utilizando-se menos recursos (fazer mais com menos, eficiência).

A TIC também colaborou na desburocratização de processos. Inicialmente isto ocorreu com a evolução tecnológica que propiciou uma proliferação de computadores em organizações privadas e públicas. A partir daí, foi possível se pensar em uma melhora na qualidade das informações (armazenamento e sua utilização), como também, posteriormente, na utilização de sistemas que viessem a dar apoio às atividades gerenciais.

Dentro desta linha de raciocínio Abrucio e Gaetani (2006, p.23) garantem que “sem uma base sustentável e organizada de informações, não é possível dar

solidez às reformas. Elas, ademais, dependem de subsídios informacionais para que decisões de melhor qualidade gerencial sejam tomadas.”.

Não obstante, é importante salientar que é difícil separar, muitas das vezes, ações que são especificamente automatizações de processo (visando maior eficiência e desburocratização) de ações que permitem, também, melhor transparência e *accountability*. Corroborando com esta afirmativa, Cunha e Miranda (2008, p.2-3) ressaltam que:

A representação da e-governança através desse modelo merece os seguintes cuidados: Primeiro, a fronteira entre o que é e-Serviços Públicos, e-Democracia e e-Administração Pública é de difícil demarcação, senão impossível. (UNESCO, 2008).

O exemplo citado anteriormente (folha de pagamento) deixa clara a forte relação com automatização de processos, ou seja, é um exemplo de melhora de processo que traz grandes ganhos em termos de eficiência para a administração pública. O que se pode dizer é que esta ação tem uma forte relação com a e-administração pública (CUNHA; MIRANDA, 2008). No entanto, a utilização de TIC para a área de compras públicas, por exemplo, pode trazer não só maior eficiência, a partir do momento que permite uma automatização dos processos de compra e diminuição gastos públicos, como, também, um controle feito com base em sistemas de informação. Além disto, necessita de menos horas de trabalho de funcionário público para seu controle e organização, como também pode possibilitar maior transparência. Isto (transparência) ocorre com a utilização de sistemas, principalmente com base *web* (funciona utilizando-se de recursos da internet). Desta forma, a partir do momento que se consegue deixar um dos principais pontos de corrupção (gasto público), que necessitam, portanto, de maior controle *ex ante* e permite-se que todos os envolvidos nos processos (licitantes), bem como a população, tenham acesso aos dados e informações envolvidos, caminha-se no sentido da transparência e *accountability*, e na direção da governança democrática.

Alinhado a este discurso, Abrucio (2007, p.77) conclui que “a tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção.”, o que demonstra o papel extremamente importante da TIC neste processo, ora como

catalisadora, dentro de uma visão de eficiência, ora como uma forma de atingir a transparência de um processo crítico.

Uma crítica que se pode fazer aos primeiros investimentos em TIC na área pública é que eles foram focados, na maioria das vezes, em melhoria da burocracia, ou seja, buscavam sua maior eficiência e controle: “A prática, talvez exacerbada no Brasil pelos tempos de autoritarismo, era desenvolver sistemas comprometidos com o usuário-burocrata em detrimento do usuário-cidadão.” (SAUR, 2001, p.6).

Uma das grandes mudanças neste sentido é também a reformulação administrativa das organizações públicas que, além de uma revisão dos processos (normalmente desenvolvida pela área de Organização e Métodos – O&M), da mesma forma precisa de grandes investimentos de TIC.

Um questionamento ao modelo debatido neste capítulo é que “o usuário continuou distante, o prestador de serviço continuou a pretender trazer ‘a solução para o seu problema’, a relação continuou desbalanceada, e o tempo de atendimento continuou longo demais.” (SAUR, 2001, p.9), ou seja, estas mudanças tinham como foco a própria burocracia, a própria administração pública, ainda dentro de uma visão fortemente estadocêntrica. No entanto, já era possível observar um distanciamento e um redirecionamento em um sentido de um estado mais sociocêntrico.

De outro lado, verifica-se um forte propósito de melhoria do atendimento ao cidadão, o que só é possível com uma revisão do fluxo dos processos e aporte de TIC. Isto tem se mostrado como uma forte tendência, no Brasil, e como exemplo pode-se citar a experiência do Programa Poupatempo,⁵ no Estado de São Paulo.

Afastando-se do foco em eficiência, a TIC possibilitou mais ações do Estado, logicamente não são coisas estanques, e muitas daquelas que inicialmente visaram à automatização de processos, posteriormente permitiram outras, como a geração de informações gerenciais, principalmente com a integração de base de dados, utilizando-se de sistemas de apoio à decisão ou sistemas gerenciais. Além disto, esta integração e o relatório permitirão, também, uma publicização de informações, inclusive via internet.

⁵ Informações sobre o programa Poupatempo disponíveis em: <<http://www.poupatempo.sp.gov.br/oqueopoupa/index.asp>>. Acesso em: 21 dez. 2013.

De outro lado, a sociedade tem sido mais exigente em suas relações de consumo, impondo uma grande customização de seus serviços por parte das empresas privadas, que procuram responder, principalmente, utilizando-se de ferramentas do tipo CRM (Customer Relationship Management).⁶ Com isto, a população começou, também, a reivindicar melhora do atendimento dos serviços públicos.

Neste diapasão, políticas públicas voltadas à melhoria do atendimento ao cidadão, tal como o Poupatempo do Estado de São Paulo, tiveram grande aceitação popular.

A lógica da integração de serviços e informações permeou ações do Governo, como o projeto já citado, onde vários órgãos foram colocados em um mesmo local, compartilhando suporte técnico de informática, rede e terceirização de serviço de atendimento e orientação. Tal visão opõe-se à divisão dos órgãos e atividades do governo em locais distintos, que acabam aumentando os custos e dificultando o acesso ao cidadão a todos os serviços:

Essa falta de uma visão sistêmica representava um custo para as organizações, seja pelo desperdício de recursos, seja pela redundância de atividades. Com isso, a falta de integração entre aplicativos gerava – dentre outros problemas – bases de dados dispersas, sem qualquer segurança adicional e sem que o acesso a eles fosse distribuído, de maneira coerente e organizada, às pessoas e aos departamentos que deles necessitassem. (CÔRTEZ, 2008, p.290).

Esta junção de serviços, inclusive de diferentes órgãos do estado e de unidades federativas, proporcionou ao cidadão maior comodidade no acesso a serviços, uma vez que vários deles passam a ser realizados no mesmo espaço (local), o que mostra uma mudança na aplicação das TIC na gestão pública, que sai de uma visão estadocêntrica para privilegiar o cidadão.

Programas como o do Poupatempo trouxeram grandes benefícios ao cidadão, como se pode verificar pelas altas taxas de aceitação popular, que giram em torno de mais de 94%, conforme pesquisa realizada para o Poupatempo em 2011.

Nesta seara, é possível constatar que o desenvolvimento da TIC possibilitou, também, que a administração pública se modernizasse, permitindo, em um primeiro

⁶Para mais informações sobre CRM, ver Côrtes (2008, p.377).

momento, avanços em termos de eficiência voltados para automatização da burocracia e, posteriormente, uma melhora direta no atendimento ao cidadão. Neste sentido, Fresneda (1998, p.72) ressalta que:

A Tecnologia da Informação é o suporte para o uso efetivo e eficiente do recurso informação e, adicionalmente, pode ser utilizada como um fator decisivo na propulsão do processo de transformação de uma instituição pública.

A Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) possibilita que o estado atinja seus objetivos, dentro das orientações da nova administração pública.

Ainda, resta uma mudança do cidadão, pois ele espera adquirir bens por múltiplos canais, inclusive por meio eletrônico (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p.35). E, constata-se claramente que a administração pública tem procurado desburocratizar e colocar diversos serviços ao cidadão por meio de formato eletrônico, de forma incremental, porém, pulverizada. Neste sentido, vale citar algumas ações: o processo seletivo do Ministério da Educação, referente às bolsas de estudo para graduação do SISU;⁷ a criação, por parte da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, de uma forma de acompanhamento e liberação de eventual crédito de seu programa “Nota Fiscal Paulista”,⁸ e a instalação de serviços eletrônicos pelo Detran-SP, reforçando suas práticas voltadas para sua modernização.

Outra forma de melhorar os serviços ao cidadão são as chamadas centrais de atendimento, que procuram orientá-lo, evitando que ele se desloque até uma unidade de atendimento. Esta forma é mais inclusiva, pois o número de pessoas que possuem acesso ao telefone ou celular é maior que o daquelas que possuem computadores, têm acesso à internet, e, evidentemente, sabem utilizar.

Estas centrais podem se utilizar, inclusive, de sistemas informatizados com *scripts* para poderem customizar ao máximo as respostas e orientações, bem como, na medida do possível, padronizar o atendimento. Vale a pena ressaltar que a ferramenta de CRM, muito utilizada na área empresarial, permite estas atividades e customizações.

⁷ Para mais informações acessar <<http://sisu.mec.gov.br/>>. Acesso em: 6 dez. 2014.

⁸ Para mais informações acessar <<http://www.nfp.fazenda.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

Reforçando a importância dos serviços elencados e citados neste capítulo, Pacheco (2010, p.184) afirma que:

Dessa forma, a transparência torna a informação acessível a todos, é evitado o desperdício de tempo do usuário (sem as tradicionais idas e vindas até obter a informação completa sobre o serviço desejado) e descartada a necessidade de intermediários para que o cidadão seja atendido, tornando assim mais democrática a relação entre o governo e o munícipe e oferecendo serviços mais efetivos.

Todavia, este foco no atendimento ao cidadão recebe críticas, pois, embora estes programas tenham grande aceitação da população e sejam importantes para a melhoria da prestação de serviços, conforme Denhardt (2012, p.205) estas ações:

[...] representam preferências por um governo que, em última análise, responde aos autointeresses de curto prazo de indivíduos isolados (consumidores), em vez de um governo que apoia a busca dos interesses públicos definidos publicamente por meio de um processo deliberativo (por cidadãos).

Não parece razoável, entretanto, que necessariamente a partir do momento que se decida pela melhora do atendimento ao cidadão isto se torne um *trade-off* com a importância de se optar e tratar as escolhas coletivas, difusas. Mas, mostra-se importante avaliar que ações que abarquem outras questões mais complexas e dinâmicas não podem ser preteridas.

Finalizando a análise desta seção, é importante perceber que a TIC tem sido utilizada em larga escala nos projetos de modernização da administração pública. Importante frisar que se trata de uma ferramenta que, quando bem utilizada, permite a integração de informações, geração de relatórios gerenciais, desburocratização de serviços, customizações e melhorias dos serviços prestados. Além disso, pode aproximar o Estado da população quando divulga informações, permite acesso aos serviços pela internet, otimiza a utilização de recursos e propicia ferramentas para a participação social.

2.2.2.2 Gestão de pessoas

Em muitos países europeus, até por conta da crise de 2008, a questão de gerenciamento de recursos humanos tem se restringido a preocupações com

diminuição de gastos e melhoria de desempenho, o que a princípio mostraria um *trade-off*. Ou seja, como estimular os funcionários a produzirem mais e serem mais eficientes em um contexto em que era preciso conter despesas, ou ainda, diminuir os gastos com recursos humanos?

Embora os funcionários públicos destes países não fossem avessos a algumas destas mudanças, como foco no desempenho, determinadas ações eram mal vistas, como a questão do *downsizing*, de corte de benefícios ou aumento da idade para aposentadoria (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Também se tem notado, em países europeus, um foco muito grande em tentar atrelar o desempenho dos funcionários a uma bonificação. Mesmo no Brasil, verificam-se algumas ações que procuram se aproximar disto, como as avaliações de desempenho e bonificações de resultado (como exemplo, existe a lei complementar do Estado de São Paulo nº 1.079, de 17 de dezembro de 2008). Apesar disso, em relação à remuneração, o que tem preponderado são os aumentos salariais focados na antiguidade e na qualificação. Quanto à questão da antiguidade, pode-se citar a gratificação quinquênio (a cada cinco anos o funcionário público aumenta seu salário em 5%) e a sexta-parte (após 20 anos de trabalho o funcionário público tem outro aumento salarial). Como exemplo destes dois casos, ver a lei do Estado de São Paulo nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, bem como suas alterações posteriores.

No entanto, para que se possa atingir os objetivos de melhorar o atendimento ao cidadão, como debatido na seção 2.2.1, um dos pontos principais a ser trabalhado é justamente o funcionário que fará este atendimento, ou que de alguma forma participará deste processo, podendo otimizá-lo ou burocratizá-lo mais (aqui o sentido do termo é de criar empecilhos administrativos, como por exemplo a solicitação de documentos).

Organizações de mentalidade empreendedora procuram, a partir do desenvolvimento e valorização dos funcionários, atingir os objetivos a que se propõem. Neste sentido, Osborne e Gaebler (1998, p.300) ressaltam que estas empresas: “[...] pagam bem a seus funcionários e se esforçam no sentido de melhorar a qualidade de seus ambientes de trabalho. Além disso, investem alto em treinamento”.

Neste diapasão, não só a questão salarial está envolvida, embora seja importante, mas do mesmo modo a preocupação com o ambiente de trabalho, treinamento e a participação dos funcionários, ou melhor, o envolvimento deles nos processos decisórios. Desta forma, a organização afasta-se do modelo *top down*, procurando melhorar o desenvolvimento organizacional, também, investindo nos recursos humanos.

O que se percebe, com isto, é que o envolvimento dos funcionários no processo decisório, não apenas nas questões estratégicas, mas também nas questões táticas e operacionais, tende a criar um ambiente mais harmonioso e proporciona maior participação deles, consequentemente, melhor desempenho. Nesta linha Denhardt (2012, p.130), de forma alinhada com o humanismo organizacional, ressalta que:

[...] estudos científicos sobre o comportamento do trabalhador e a organização informal levaram à conclusão de que estilos mais abertos e participativos de administração resultaram não só em trabalhadores mais satisfeitos, mas também em trabalhadores mais produtivos.

Nesta mesma direção, esta nova orientação propõe-se a mostrar que o investimento na capacitação dos funcionários traz benefícios à gestão pública e potencializa os resultados, e a não preocupação com eles pode tornar os demais investimentos inócuos, pois, conforme Amaral e Pinto (2009, p.270):

[...] se as pessoas não estão conscientes de seu papel profissional, satisfeitas, motivadas, competentes, cooperativas, alinhadas e comprometidas com o objetivo e as metas, o investimento financeiro e tecnológico poderá ser comprometido.

Para que a organização consiga motivar seus funcionários, os exemplos e orientação precisam vir dos dirigentes, eles precisam vivenciar uma cultura em torno da nova missão, estimulando os valores desejados e idealizando o tipo de comportamento que esperam de seus funcionários (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p.143). Com isto, fica evidente a necessidade de valorizar, capacitar e investir nos recursos humanos das organizações, para que elas possam ser mais eficientes e otimizar seus recursos e resultados.

Assim, outro ponto que emerge na literatura como importante foco de análise pelos gestores públicos quando de melhoria organizacional, dentro de uma linha de NAP, é a boa gestão de seus recursos humanos, tendo, por um lado, o viés de treinamento e capacitação e, por outro, a sua motivação, este com várias alternativas de ferramentas a se utilizar.

2.2.2.3 Novas estruturas organizacionais

Passando a analisar as estruturas organizacionais propostas pelas novas correntes de pensamento, para a administração pública, de acordo com Pollitt e Bouckaert (2011, p.97) a NAP afeta o funcionamento das organizações em diferentes dimensões, quais sejam:

Specialization (should institutions be single-purpose or multi-purpose?); Coordination (by what means should coordination across different functions, levels and sectors be achieved?); Centralization/decentralization (what functions should be centralized /decentralized, and to what degree?); Scale (what is the optimal size for organizations?).

Ainda ressaltam que as organizações públicas têm se apropriado de práticas do mercado, e que existe uma tendência de descentralização tanto em termos de hierarquia como em questão geográfica, e na diminuição do tamanho das organizações (*downsizing*). Destacam, também, que mais recentemente tem-se vivido um esforço para a coordenação das ações, o que é facilitado pela utilização das TIC. Por sua vez, é reforçada a importância de se melhorar o contato com o cidadão e seu acesso aos serviços. Estes casos ficam de tal forma evidenciados que se entende por bem que eles tenham um subitem próprio para debater os processos e a TIC e, por outro lado, o foco no cidadão, o que já foi feito em seções anteriores.

Quanto à especialização, é percebido o quão é importante que uma organização tenha uma atividade específica (especializada), retirando funções possivelmente conflitantes, embora isto possa gerar a criação de inúmeras organizações públicas e dificultar a coordenação delas, por parte do Estado.

No que tange à coordenação, verifica-se a importância de que as determinações da cúpula de uma organização sejam repassadas às demais diretorias e, quando o caso, filiais ou regionais desta, mantendo uma coerência no

trabalho, e mais que isto, uma orientação única do órgão. Dentro de uma visão de NWS, pode-se reforçar a necessidade de padronização das atividades, universalismo de procedimento, de acordo com Nunes (2010) e, tão relevante, a questão da hierarquia.

A descentralização parece ser uma das formas de se conseguir melhor atender a população, uma vez que uma regulação centralizada, com pouco conhecimento da realidade da população “da ponta” e do que ocorre, pode trazer distorções e erros nas decisões e orientações.

Quanto à descentralização, faz-se necessária uma ressalva, pois ainda que tenham ocorrido muitas ações neste sentido, principalmente por conta da crise de 2008, muitos países fortaleceram os órgãos da área de finanças e centralizaram muitas de suas atividades (POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p.104) e também o que tange às fiscalizações.

Quanto à escala, Pollitt e Bouckaert (2011, p.104) dizem: “The ideal public sector agency, as envisaged by the enthusiasts and visionaries of the NPM and reinventing government movements, will be 'flat', flexible, specialized ('focused'), and decentralized, and therefore very probably quite small.”. Esta visão não é compartilhada por todos os países, todavia, mostra uma orientação geral.

Para o NWS, até por conta de sua forma de trabalhar, o foco foi de manutenção de suas estruturas e ajustes incrementais, o que mostra a diversidade e dificuldade de análise de algumas questões entre os modelos (NPM, NWS e NPG) e o estabelecimento de linhas de análises que permitam, inclusive, a comparação e a avaliação.

2.2.2.4 Controle de resultados

Embora isto fique mais evidente em algumas áreas como a financeira, os temas abordados anteriormente pressupõem um monitoramento e medição de desempenho, o que ocorre, por exemplo, quando se fala em bonificação por resultados.

Neste sentido, Pollitt e Bouckaert (2011, p.106) afirmam: “It is clear [...] that increased measurement of performance has been a central feature of public management reform in many countries.”

Tem-se verificado uma crescente melhoria na mensuração de resultados, onde se procura ampliar o foco, saindo de apenas questões financeiras e de custos e evoluindo para análises mais completas de eficácia, efetividade, qualidade de atendimento, entre outras, que juntas podem permitir uma melhor avaliação, como por exemplo, de uma organização.

Pollitt e Bouckaert (2011) ainda fazem uma análise segundo a qual questões de mensuração são mais fortes em países da NPM do que nos demais. Além disso, é importante tomar cuidado com a mensuração, uma vez que alguns indicadores podem gerar distorções indesejáveis na lógica de determinada organização pública, pois o foco pode vir a ser atingir a meta, e para tal podem ser escolhidos atalhos ou caminhos contrários ao “interesse público” ou objetivo da organização.

Com a vinda da NAP há um deslocamento da lógica de controle do procedimento para um foco no resultado. Não necessariamente se abandona todo o controle procedimental, até pelo fato de boa parte dele, no Brasil, estar previsto em lei.

Este controle, advindo do modelo weberiano, procura reger as atividades dos funcionários (burocratas) para que possa, em alguma medida, evitar desvios e garantir a manutenção de alguns princípios constitucionais, como o da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Quando da implantação deste modelo weberiano, no Brasil, no início do século XX, ele fazia total sentido, até por conta das práticas clientelistas e patrimonialistas que permeavam (e ainda permeiam) a administração pública, todavia, em determinado momento passou a ser um obstáculo para que a administração pública atingisse seus novos objetivos.

Um dos grandes questionamentos a este rígido controle procedimental, que se torna insuficiente para garantir um bom serviço público, está centrado, de acordo com Osborne e Gaebler (1998, p.119), que “para vigiar os 5% desonestos, criaram a burocracia, que frustra tão profundamente os 95% restantes”, neste sentido, o extremo controle não permite que os funcionários tenham resultados melhores, por engessar os procedimentos.

Neste sentido, o extremo controle procedimental acaba evitando que parte da administração pública consiga obter resultados melhores, por ficar presa a procedimentos que tornam as ações morosas, custosas e pouco eficientes ou

efetivas. A grande questão fica em balancear o controle procedimental e de resultado, não engessando em demasia a máquina administrativa, dando certa liberdade ao administrador, e o controle de resultado, este que pode ser feito de forma contratualizada, a partir de definição de metas e objetivos.

O questionamento segue, pois “[...] se para inviabilizar completamente a corrupção inviabilizamos também a qualidade dos serviços, será que estamos fazendo algum bem?” (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p.147). Percebe-se, pois, que há um deslocamento, embora incipiente, da mentalidade de controle *ex ante* para um controle focado nos resultados, *a posteriori*, além de um possível (e desejável) monitoramento.

Desta forma, “uma gestão pública voltada para resultados reduz ao mínimo o controle *a priori* e é abundante em monitoramento e avaliação” (LIMA, 2007, p.90). Assim, caso sejam desenvolvidas metas adequadas, que permitam a aferição dos resultados através de indicadores, isto pode conduzir a uma organização mais eficiente, dentro das propostas gerencialistas, e obter melhores resultados, até por permitir um controle da efetividade dos programas.

CAPÍTULO 3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Diferentes motivações determinaram a escolha pelo estudo da reforma administrativa do Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (Detran-SP). Primeiramente, pesou o porte do referido órgão, que é o maior departamento estadual de trânsito do Brasil. Em segundo lugar, ele é tradicionalmente vinculado a práticas burocráticas e, portanto, sujeito a disfunções e traços pré-burocráticos (clientelismo, patrimonialismo, entre outros), caracterizando-se por um extremo controle procedimental. Seus procedimentos obedecem a uma padronização nacional, pois a coordenação das políticas de trânsito está vinculada a órgãos federais, aos quais cabem a regulamentação, que são: o Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).¹

Reforçando a dificuldade e problemas encontrados em órgãos estaduais brasileiros idênticos ao que será estudado neste trabalho, Azoubel (2006, p.17) diz que “os Departamentos de Trânsito nunca foram, no Brasil, exemplos de instituições organizadas.”, e acrescenta que “as tentativas isoladas que alguns governos estaduais empreenderam visando eliminar a imagem de ‘calamidades organizacionais’, não se efetivaram [...]”.

Estes problemas mostram a importância de se pesquisar órgãos estaduais, pois, além de serem agentes determinantes no processo de reforma do Estado, percebe-se pelo seu histórico que as reformas ocorreram em sua maioria no nível federal. Portanto, as organizações públicas subnacionais carecem de estudo e análise dos impactos e valores da Nova Administração Pública (NAP), especificamente, neste caso, estadual, conforme foi reforçado no Capítulo 1.

Outra justificativa é a necessidade de se estudar casos relacionados às atividades-fim do Estado, pois nestas situações a população percebe melhor os seus impactos e pode avaliar de forma mais adequada os seus resultados. Além disto, existe uma carência por parte do Estado de bons resultados nestes setores.

Os desdobramentos da implementação de boas ações de gestão pública [...] ainda não foram capazes de produzir impactos no âmbito das áreas finalísticas. Há exceções, mas a regra acompanha o paradoxal contraste

¹ Para mais informações sobre a estruturação da coordenação das políticas públicas de trânsito, ver a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (CTB).

relativo à modernização dos meios descolada de avanços nas atividades-fim. (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.23-24).

Também se deve enfatizar que o referido órgão está passando por uma reestruturação, o que o torna um laboratório para análise em um momento ímpar e ressalta a importância de seu estudo.

As considerações acima já são suficientes para mostrar a importância do estudo do órgão em epígrafe. Feita essa escolha, não se vislumbra outra forma metodológica de seguir com a pesquisa que não seja a de um Estudo de Caso Único, como ficará comprovado nas seções seguintes.

3.1 O método

A pesquisa tem caráter exploratório e vertente qualitativa, uma vez que procura proporcionar maior familiaridade com o tema da aplicação, no Brasil, da Nova Administração Pública (NAP) em nível subnacional, focado nos desdobramentos destes preceitos nas organizações públicas.

Como reforça Gil (2002, p.39), pesquisas desse tipo “[...] têm como foco principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”, por meio da reunião e análise de dados qualitativos.

O método escolhido para desenvolver a pesquisa é o Estudo de caso. Embora ciente das eventuais dificuldades de tratamento e análise de dados e informações e da não possibilidade de generalização teórica que o referido método proporciona, entende-se que o tema da pesquisa e a quantidade de estudos efetuados na área permitem uma análise de sua aplicação na realidade brasileira. Ressalte-se que estas pesquisas e estudos são fundamentais para o aprimoramento e verificação de sua aderência à realidade da administração pública brasileira.

Ainda, a escolha do estudo de caso se dá pelo motivo de se estudar uma situação contemporânea, haja vista que a reestruturação (implementação) do departamento objeto de análise começou em 2011. Com isto, esta reforma administrativa está inserida em um debate sobre as teorias e ideias da Nova Administração Pública, com seus limites e suas controvérsias. E isto ocorre num momento em que o assunto, embora não tenha uma pauta muito bem delineada, está em constante debate tanto na academia quanto no âmbito da própria administração

pública. Além disto, estas teorias e ideias da NAP são colocadas aos profissionais (gestores públicos, principalmente) que estão vinculados a reestruturações, como a que é objeto de análise deste trabalho e de outros em andamento.

Nesta linha, explicando a escolha da metodologia em questão, Yin (2010, p.24) afirma que:

[...] a necessidade diferenciada dos estudos de caso surge do desejo de entender os fenômenos sociais complexos. Em resumo, o método de estudo de caso permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real [...].

Assim, pretende-se, com a presente pesquisa, ao olhar para a reestruturação do Detran-SP, extrair dentro de cada categoria, detalhada durante o Capítulo 2, as características gerais e os pontos mais significativos e relevantes.

Também, continuando com a justificativa do presente método, surgem alguns questionamentos do tipo “como” e “por que” são normalmente passíveis de serem respondidos por meio de um estudo de caso (YIN, 2010, p.30). Com isto, considerando que se pretende responder a uma questão do tipo “como” (nosso objetivo consiste em verificar como houve a apropriação das teorias da NAP em um órgão público, subnacional, relevante), a escolha do método debatido não só se justifica, como se mostra a mais adequada.

Ainda, neste segmento argumentativo, Yin (2010) justifica que o estudo de caso também deve ser utilizado quando se tem um conjunto de eventos contemporâneos e complexos, além de ser algo sobre o qual o investigador tenha pouco ou nenhum controle. Neste diapasão, tem-se o caso do Detran-SP, um órgão extremamente complexo (quer seja pelo seu tamanho, pela quantidade de condutores e veículos a ele vinculados, quer pelo complexo emaranhado de atividades sob sua coordenação), inserido em um processo sobre o qual não há controle do pesquisador e que não pode ser replicado em laboratório.

Yin (2010, p.70-71) também observa que, na aplicação do método de estudo de caso, a opção pelo estudo de um caso único (em contraposição a casos múltiplos) justifica-se quando se está diante de um caso crítico no teste de uma teoria; de um caso extremo ou peculiar; ou, de um o caso revelador, este último ocorrendo quando o pesquisador tem acesso a um objeto de pesquisa anteriormente

inacessível. No presente trabalho, o Detran-SP também pode ser considerado um caso revelador, justificando-se a opção pelo estudo de caso único na aplicação do método, por conta do histórico de problemas e dificuldades vivenciadas pelos Departamentos de Trânsito Estaduais em todo o país, o que reforça a necessidade de aprimoramento em suas atividades e na prestação de seus serviços, além de ser necessária a melhora de seus resultados. Assim, o referido departamento está inserido no debate sobre as reformas administrativas, da nova agenda da administração pública.

Ainda, advogando a favor do estudo de caso único em pesquisas na área de gestão, Mariotto, Zanni e Salati (2014) consideram que, que neste tipo de pesquisa, o fato importante é que o leitor possa, a partir da experiência relatada, na qual se deve considerar o ambiente, verificar se é extensível e aplicável à realidade dele. Os autores reforçam que “a single case study may bring an important contribution to theory development if the particulars of the case are seen as opportunities to make further adjustments in an already crystallized understanding of reality”. (MARIOTTO; ZANNI; SALATI, 2014, p.362).

Deve-se salientar, também, que o êxito na utilização do estudo de caso único depende, em grande medida, da transparência do processo (que pode permitir a replicação da pesquisa) e da triangulação de dados (MARIOTTO; ZANNI; SALATI, 2014), ou seja, é importante utilizar fontes diferentes de dados para fortalecer as conclusões que serão extraídas do caso. Dentro desta esteira, foram utilizadas fontes diversas de dados (leis, normativas, entrevistas, relatórios, entre outros), como ficará evidenciado a seguir e na próxima seção.

Também foram realizadas comparações com dados e informações de alguns Departamentos de Trânsito (Detran) para comparar as ações realizadas e o *status* atual deles.

Além disto, para que ocorra uma investigação adequada, que proporcione um resultado analítico do objeto de estudo, inclusive possibilitando críticas, torna-se necessária a criação de algumas categorias de análise. Inclusive, estas categorias devem considerar a relevância da questão temporal, possibilitando a análise da experiência dentro de uma perspectiva qualitativa.

Para tanto, foram escolhidas, com base na literatura pesquisada (conforme justificativa na seção 2.2), algumas categorias sobre as quais a análise no presente

estudo de caso deverá se concentrar. Tais categorias estão divididas em Princípios e Instrumentos:

Princípios

- Foco no cidadão
- Eficiência
- Transparência

Instrumentos

- TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
- Gestão de pessoas
- Novas estruturas organizacionais
- Controle de resultados

Diante deste levantamento, a análise do estudo de caso em epígrafe consistirá em verificar como cada uma dessas categorias (Princípios e Instrumentos) materializa-se ou não no caso Detran-SP. Entendendo se houve uma aderência da literatura em um órgão subnacional, com isto pode ser verificado um exemplo de como a reforma ocorre no nível estadual.

Outro fato importante a ser ressaltado é que a delimitação e a diferenciação do objeto de estudo são imprescindíveis. Isto porque, a interdisciplinaridade que envolve o tema permitiria que vários fatores afetos à organização pública e o ambiente que está inserido fossem suscitados, e, embora todos sejam igualmente importantes, o presente estudo focou em uma análise de gestão pública. Entre as áreas do conhecimento que possuem forte relação com o tema e, conseqüentemente, têm pontos de intersecção com o presente estudo de caso, destacam-se: Ciência Social, Ciência Política, Ciência Econômica, Ciência Jurídica e Administração.

Desta forma, a delimitação do objeto de estudo está nas orientações (objetivos ou foco de trabalho) implantadas na organização em análise e não, necessariamente, na questão política ou na agenda que permitiram a reestruturação

em questão. Este apontamento trata, de acordo com Bickman² (apud YIN, 2010, p.60), de “[...] distinguir a teoria do programa (por exemplo, como tornar a educação mais eficaz) e seu processo de implementação (por exemplo, como instalar um programa eficaz)”.

Por fim, corroborando com a importância científica desta metodologia e sua utilização, em momentos que se procure verificar questões de gestão pública, organizacionais, procedimentais e administrativas, de maneira geral, Yin (2010, p.24) destaca que:

[...] o estudo de caso permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – como os ciclos individuais da vida, os processos organizacionais e administrativos [...].

Assim, concluem-se a análise e a justificativa do método escolhido nesta pesquisa, bem como as definições (categorias) de como será traduzido o estudo sobre o caso em questão.

3.2 Procedimento de coleta e análise de dados

Para a realização deste trabalho, além da pesquisa bibliográfica, foi necessário efetuar análises de documentos públicos e documentos internos do órgão – ou seja, realizar pesquisas documentais, como as legislações de trânsito (Federais e Estaduais), as normatizações, considerando aqui as Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e seu braço executivo, o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), ambos vinculados ao Ministério das Cidades (Governo Federal) –, bem como de portarias, comunicados e relatórios do Detran-SP, desde que não fossem confidenciais, e também pesquisas de satisfação contratadas pelo referido órgão.

Uma outra grande fonte de informações utilizada foram os sítios eletrônicos dos órgãos envolvidos nesta pesquisa.

² BICKMAN, L. The functions of program theory. In: _____. (Ed.). *Using program theory in evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass. 1987. p.5-18.

Ainda, reforçando a necessidade de triangulação de informações, para dar maior robustez ao estudo de caso do Detran-SP, é relevante efetuar comparações com outros Departamentos de Trânsito que eventualmente tenham passado por processo semelhante. Desta forma, considerando que o Detran.PE (Departamento de Trânsito do Estado de Pernambuco) passou por uma reestruturação, iniciada em 1999, cujos principais focos de trabalho foram a melhoria da prestação de seus serviços, o usuário (cidadão), tudo isto dentro de uma visão empreendedora, ele se torna válido e importante para compararmos algumas de suas ações com o objeto de estudo desta pesquisa, pois:

[...] o Governo de Pernambuco cuidou de vincular o Departamento a uma Secretara mais técnica, que tratasse das questões de trânsito de uma forma mais empreendedora e voltada para o usuário, escolhendo, assim, a Secretaria de Infra-estrutura. (AZOUBEL, 2006, p.21)

Ainda, explicitando um pouco a reforma ocorrida no Detran.PE, fica clara a intenção de atualizar as práticas administrativas e desburocratizar os serviços, pois procurou “[...] operar em rede, totalmente informatizada, com uma descentralização que criou 800 estações de trabalho interligadas, permitindo um atendimento padronizado e universalizado.” (AZOUBEL, 2006, p.21).

Azoubel (2006), ainda reforça que a utilização da internet foi importante e que conseguiu diminuir, no ano de 2000, 60% do público da sede do Detran.PE, melhorando e organizando o atendimento.

Assim, percebe-se ser salutar citar e comparar algumas das ações ocorridas no Detran-SP com as realizadas no Detran.PE, ao longo das seções do Capítulo 4.

Para um adequado levantamento de informações, também foram efetuadas duas entrevistas, sendo uma com a Coordenadora Adjunta que esteve no processo de reestruturação do Detran-SP até setembro de 2012. Considerou-se importante para a presente análise ter a visão de um profissional que esteve no projeto, e que, no momento da entrevista, estava distanciado dele há quase dois anos. Isto propiciou que a análise e a comparação das realizações de reestruturação fossem mais isentas. Além disto, trata-se de uma pesquisadora que auxiliou no presente estudo, apresentando uma análise diferente dos demais, principalmente quanto a entrada na agenda e implantação do projeto estudado.

Também foi realizada uma entrevista com o ex-Diretor-Presidente do Detran-SP, que coordenou a transição e reforma administrativa. Vale reforçar que ele esteve no referido órgão até abril/2014. Esta entrevista foi importante para avaliar a transição da instituição em foco, bem como para conhecer quais foram as orientações da reestruturação, além das dificuldades encontradas, dentro do escopo deste projeto. Complementando, o posto que o entrevistado ocupava era mais político, daí a relevância de também ouvi-lo.

Quadro 1 – Relação dos entrevistados

Nome	Cargo	Vinculado ao Detran-SP (1)	Data da Entrevista
Vera Viviane Schmidt (2)	Coordenadora Adjunta do Detran-SP até setembro/2012	Não	19/07/2014
Daniel Annenberg	Diretor-Presidente do Detran-SP até abril/2014	Não	26/05/2014

Fonte: Elaboração própria. Dênis Alves Rodrigues, 2014.

(1) Esta informação refere-se à data da entrevista.

(2) É importante salientar que Vera Viviane Schmidt é Especialista em Políticas Públicas, carreira criada pelo Estado de São Paulo e vinculada à Secretaria de Gestão Pública. Além disto, participou do processo inicial de desenho e proposta para a reestruturação do Detran-SP.

Deve-se ressaltar que as entrevistas foram semiestruturadas, pois não se basearam em um questionário, mas apenas em um roteiro que as orientou, dando liberdade aos entrevistados para abordar tópicos não previstos. Esta opção por um formato semiestruturado de entrevista ocorreu por conta do caráter exploratório da pesquisa. Procurou-se, assim, dar margem a que os entrevistados abordassem assuntos não antecipados pelo pesquisador e que, eventualmente, não constasse da revisão de literatura.

A base dos roteiros foi dada pelo conjunto de categorias criadas a partir da revisão de literatura, procurando verificar em que medida estas se fizeram presentes ou não na reestruturação do Detran-SP, além dos objetivos do presente estudo. Outro ponto importante que permeou as entrevistas foram as análises documentais (legislação e relatórios) realizadas.

Finalizando a questão das entrevistas, cabe esclarecer que elas foram limitadas a duas, por dois motivos: a) o tempo necessário à sua realização, considerando o prazo para finalização do mestrado; b) seria operacionalmente

complexo que, dentro do prazo citado, fossem realizadas pesquisas com outros atores que são dispersos, como usuários, despachantes, representantes de Centro de Formação de Condutores (CFC, entre outros, pois estão pulverizados pelo estado. Além disto, como ainda estão ligados ao Detran-SP, podem ter receio de eventual represália.

Por outro lado, os atores escolhidos para as duas entrevistas realizadas possuem a vantagem de já terem se desligado do Detran-SP, quando da entrevista, o que lhes confere maior isenção.

Um último ponto importante a ser ressaltado é que o autor do presente trabalho, também Especialista em Políticas Públicas, participou de parte do processo inicial de desenho e proposta para a reestruturação do Detran-SP, sob a coordenação de Carlos Leony (UDEMO/SGP³). Além disto, durante o período de maio/2011 a maio/2014 foi Diretor de Habilitação do referido órgão. Diante disto, embora a maior parte da pesquisa (campo) tenha sido realizada quando o autor já não mais estava vinculado ao projeto, esta informação é relevante, porque mostra como muitas informações e suas conexões (relatórios, entrevistas, legislações entre outros) foram feitas para as análises do estudo de caso.

³ Carlos Leony era o Coordenador da UDEMO (Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações), coordenadoria da Secretaria de Gestão Pública, do estado de São Paulo, quando do processo inicial de pesquisa e análise do Detran-SP, em 2010.

CAPÍTULO 4. ESTUDO DE CASO

Após a explanação sobre a metodologia utilizada para a realização do estudo de caso objeto desta pesquisa, bem como a sua devida justificativa, passa-se a abordar o estudo de caso propriamente dito.

Preliminarmente, será efetuado um levantamento da entrada na agenda pública do projeto em estudo e sua implantação (ou implementação) e, na sequência, será realizado o estudo com base nos Princípios e Instrumentos levantados quando da revisão de literatura no Capítulo 2.

Por fim, vale reforçar que embora o objetivo deste estudo seja debater sobre os desdobramentos da Nova Administração Pública (NAP) no Detran-SP, com um caráter intraorganizacional, optou-se por abrir o presente trabalho com as seções 4.1 e 4.2 (entrada na agenda e implantação, respectivamente), porque as questões aí tratadas possibilitam melhor entendimento sobre a pesquisa. Estas seções funcionam, pois, como um pano de fundo para a análise, já que o estudo de caso inicia-se na seção 4.3.

4.1 A entrada na agenda

Como a questão de reestruturação do maior departamento de trânsito do Brasil, o Detran-SP, entra para a agenda pública?

Diante do histórico da administração pública brasileira, para entender e avaliar melhor determinada política pública ou ação governamental é importante analisar seu nascimento.

Assim, será definida, primeiramente, política pública que, de acordo com Secchi (2010, p.2),

[...] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Desta forma, a intenção de reformar o Detran-SP origina-se em um problema reconhecido coletivamente, que é a sua presumida ineficiência, de maneira geral, e inadequada prestação de serviços à população paulista.

Assim, embora esta questão não seja o foco de estudo da presente pesquisa – cuja discussão está voltada à reforma das organizações públicas como resultado da NAP – entende-se ser fundamental fazer uma revisão de como, a partir de uma conjuntura política como pano de fundo, a reestruturação do órgão da administração pública em pauta foi possível.

Nesta linha, Abrucio e Gaetani (2006, p.15) dizem que “políticas de gestão pública não são neutras em relação a processos políticos e estruturas de poder. Múltiplos atores estão direta ou indiretamente envolvidos com os processos de transformação da administração pública.”.

Desta forma, vale a pena iniciar este capítulo analisando como determinada questão tornou-se um problema e entrou para a agenda governamental ou, mais especificamente, de que forma um problema reconhecido pela população há muitos anos – qual seja, a ineficiência, a extrema burocracia (chama-se aqui de burocracia o controle procedimental), e a falta de transparência e *accountability* do Detran-SP – em um dado momento sobe para a agenda pública e se torna um dos principais focos de ação do Governo do Estado de São Paulo.

Trata-se de problemas que por muitos anos ficaram represados e não tiveram força suficiente para serem levados ao debate de alternativas e propostas, não entrando na agenda governamental de forma definitiva.

Em primeiro lugar, há que se notar que a orientação das organizações públicas para os valores da NAP não tem sido uma grande política pública de Estado, e no lugar disso o que se tem visto são ações mais pontuais ou específicas. No Estado de São Paulo, verifica-se já há algum tempo um esforço político e administrativo para levar a cabo um projeto com foco na melhoria do atendimento ao cidadão, com aumento da transparência e desburocratização, nos moldes do Programa Poupatempo, implantado no Estado de São Paulo em 1996 (POUPATEMPO, 2013). Esta ligação é tão visível ao projeto em estudo que a reestruturação do Detran-SP é chamada de “implantação do modelo Poupatempo” e reforçada pelo fato de que o diretor presidente que a levou a cabo no Detran-SP, o gestor público e sociólogo Daniel Annenberg,¹ é a mesma pessoa que implantou o programa Poupatempo no governo paulista.

¹ Informações disponíveis em: <<http://www.detran.sp.gov.br>>. Acesso em: 21 dez. 2013.

Isto sugere que as reformas vêm acontecendo mais no plano local ou organizacional do que em grandes políticas públicas organizadas e levadas a cabo por um grande planejamento de reestruturação. Assim:

[...] os bancos de experiências acumuladas ao longo dos últimos doze anos [...] revelam que, se por um lado a agenda da reforma do Estado vem enfrentando dificuldades para avançar no plano das macropolíticas, muitas iniciativas bem-sucedidas estão se multiplicando no plano micro – local ou organizacional –, independentemente do equacionamento de pendências estruturais ou da adoção de uma agenda integradora no plano nacional. (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.7)

Ainda nesta esteira, considerando a criação da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, através do inciso I, do artigo 1º da Lei nº 12.474, de 26 de dezembro de 2006, e organizada nos termos do decreto nº 51.463, de 01 de janeiro de 2007, e, a partir disto, analisando suas ações, organograma e comissões, conforme respectivo sítio eletrônico,² não fica clara uma política estadual de reforma administrativa e sim algumas ações isoladas como, por exemplo, o foco em controle dos gastos públicos. Além disto, é importante ressaltar que o Programa Poupatempo está vinculado à Prodesp³ e ambos estão incorporados à Secretaria de Gestão Pública.

Neste contexto, o marco inicial das reformas do Detran-SP ocorreu em meados de 2010. Foi nessa época que começou a ser feito um levantamento de informações disponíveis à sociedade (em sítios eletrônicos, leis, regulamentações, entre outros), visando propor melhorias nos âmbitos administrativo (desburocratização, racionalização e eficiência), orçamentário e de transparência. Este trabalho era efetuado por *policyentrepreneurs*, isto é, burocratas (funcionários públicos) da área de gestão de políticas públicas (Especialista em Políticas Públicas⁴ – EPP's, carreira da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo), e se propunha a encaminhar documento com a análise e sugestões para uma melhoria do referido departamento de trânsito, documento este que seria encaminhado ao então Secretário de Gestão Pública.

² <<http://www.gestaopublica.sp.gov.br/>>. Acesso em: 8 jun. 2014.

³ A Prodesp é uma empresa de economia mista (Sociedade Anônima Fechada). Seus principais acionistas são a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (Ipesp), e sua missão é contribuir para a eficiência do setor público e para a simplificação da vida do cidadão por meio de soluções tecnológicas inovadoras. Informações extraídas do seu sítio eletrônico: <<http://www.prodesp.sp.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 8 jun. 2014.

⁴ Carreira criada pela Lei Complementar nº 1.034, de 04 de janeiro de 2008.

Reforçando esta análise tem-se, de acordo com Vera Schmidt (Entrevista concedida ao autor em 19/07/2014), que a formulação de alternativas ao problema enfrentado, com foco na reforma e reestruturação Detran-SP, ocorreu por ele ser:

[...] foco de críticas e descontentamento da população [...] ascendeu na agenda do governo do Estado de São Paulo. Ainda em 2010, o governo manifestou interesse em diagnosticar os problemas pelos quais a instituição vinha passando, e encomendou um estudo para a Secretaria de Gestão Pública (SGP), então fortalecida com os recém-concursados Especialistas em Políticas Públicas [...] uma equipe de 30 EPP's dedicou-se ao estudo dos problemas enfrentados pelo órgão e a propor possíveis redirecionamentos para o Detran-SP e para a Política Estadual de Trânsito.

De acordo com Kingdon (1995), os participantes não visíveis, como os burocratas, geralmente são mais responsáveis pela proposição de soluções e de alternativas para os problemas que se apresentam do que pela inserção do problema na agenda governamental. Além disto, conforme Abrucio e Gaetani (2006, p.16), “[...] para evitar a postura voluntarista, cabe frisar que os *policies entrepreneurs* não podem sozinhos liderar o processo reformista. Eles dependem de condições políticas para exercer seu papel”.

Neste sentido, para que o problema entrasse para a agenda era necessário que alguém com grande visibilidade o colocasse. Este ator visível, conforme define Kingdon (1995), transformaria uma questão em um problema, fazendo-a entrar para a agenda. No caso em tela, este ator foi o governador do Estado de São Paulo, à época recém-eleito.

Com isto, faz-se necessário analisar mais detidamente o contexto político (*political stream*). No final de 2010, há o pleito eleitoral e a mudança de governante, no Estado de São Paulo, ou seja, a definição de uma posição estratégica dentro do estado. Estas mudanças de governo criam janelas de oportunidades capazes de inserir ou retirar (preterir) projetos da agenda governamental e, de acordo com Kingdom (1995), constituem uma das formas de tornar um problema foco de ação dos governantes. Ainda, segundo o mesmo autor, o início de um novo Governo é o momento propício para a mudança da agenda.

Diante deste pano de fundo, ocorre uma fusão (ou *coupling*, como chama Kingdom (1995)): de um lado, o problema (necessidade de reestruturação do Detran-SP), de outro, a solução (proposta efetuada por gestores de políticas públicas, a qual depois foi sendo revista, alterada e aprimorada, em alguns pontos).

E, ainda, a identificação pela população sobre a necessidade de mudança no órgão, além da dinâmica política (humor nacional e período eleitoral, com a efetivação do pleito eleitoral), coloca o projeto de efetuar uma reestruturação no Detran-SP definitivamente na agenda governamental.

Com isto, a alternativa é escolhida, qual seja, a reestruturação e transferência do Departamento Estadual de Trânsito da Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Gestão Pública,⁵ e isto define os novos rumos do referido órgão, deixando clara sua nova orientação. A questão também é reforçada pela escolha do novo dirigente do órgão, que é o mesmo profissional que implantou o programa “Poupatempo” no Estado de São Paulo.

No âmbito político, o então deputado federal Júlio Semeghini é escolhido como um dos principais responsáveis por dar apoio e levar adiante o projeto de reestruturação do Detran-SP, uma vez que foi nomeado como Secretário da pasta da Gestão Pública, para onde, inicialmente, o Detran-SP foi transferido.

A ligação do Secretário Júlio Semeghini com o projeto é tão forte que quando ele assumiu a pasta da então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, o Detran-SP foi transferido junto para a mesma pasta, para que ele pudesse dar continuidade e apoio ao seu projeto de reestruturação.

Mas, este caminho, de vincular o Detran a uma secretaria mais técnica, tirando o foco policial, ocorreu em outros estados, como o de Pernambuco, de acordo com Azoubel (2006, p.21).

Finalizando, percebe-se claramente que um projeto deste vulto, aqui considerando a questão orçamentária, financeira, público atingido, quantidade de funcionários e importância do setor só pode ser levado adiante se houver forte apoio político. Isto porque, necessariamente, interesses de empresas, de cidadãos e de políticos estão envolvidos, e alterações, quer seja desburocratizando, melhorando o atendimento ao cidadão, ou procurando dar maior transparência, com certeza podem entrar em conflito com interesses de participantes deste processo, como os despachantes (conforme O'DONNELL, 2011) ou autoescolas. Por outro lado, a existência de uma burocracia qualificada permitiu que estudos fossem realizados,

⁵ Conforme decreto estadual nº 56.843, de 17 de março de 2011.

ajudando a propor alternativas e apoiando, principalmente, o início do projeto de transição e reestruturação do Detran-SP.

4.2 A implantação

A partir da entrada do problema na agenda pública e uma vez tomada a decisão, pode-se verificar que, embora seja uma resolução de grande vulto, que impacta na vida de boa parte da população paulista, ou seja, trata-se de uma grande política pública, a sua implantação⁶ passou a ser efetuada de forma incremental.

A justificativa para tal enunciado é que não houve uma grande alteração de um dia para o outro, e sim um planejamento para que várias ações fossem tomadas de forma paulatina, muitas delas de forma paralela, na velocidade que a administração pública paulista suportasse. Esse modelo de implantação é coerente com o que descreve Lindblom (2010, p.165) para quem “[...] a decisão deve ser construída continuamente a partir da situação presente, passo a passo, e em pequenas etapas”, e ainda que “as democracias modificam suas políticas quase exclusivamente mediante ajustes incrementais” (LINDBLUM, 2010, p.172).

Para reforçar as afirmações anteriores, pode-se verificar que o Detran-SP, originalmente um órgão da administração direta, só depois de aproximadamente dois anos do início da transição mudou sua configuração jurídica passando a ser uma autarquia (administração indireta, o que lhe confere maior autonomia administrativa e financeira).⁷ Esta transformação jurídica veio após uma gama, gradual e paulatina, de mudanças de gestão. Com efeito, para que esta política pudesse lograr êxito, tratando-se de uma questão que envolve diversos atores e interesses, a forma mais adequada de sua implantação era a incremental, até para que ao longo do processo fosse sendo atualizada e o seu rumo corrigido. Neste diapasão, Lindblom (2010, p.175) diz que “não se decide uma política de uma vez por todas; ela é formulada e reformulada indefinidamente.”.

O modo incremental de implementar a reforma do órgão – bem como uma provável falta de planejamento ou de conhecimento real do problema a ser enfrentado, ou seja, um distanciamento da realidade que por um lado mostra uma

⁶ Secchi (2010, p.44) chama esta fase de “Implementação da política pública”, e reforça que ela “[...] sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos.”

⁷ Conforme Lei Complementar Estadual nº 1.195, de 17 de janeiro de 2013.

difficuldade de se conhecer uma instituição extremamente insulada, autorreferida, pouco permeável e muito ramificada, e de outro uma necessidade de se enfrentar uma situação complexa e dinâmica – pode ser visto a partir dos diversos decretos que foram prorrogando a transição, que dependiam de negociação política. Quanto a isto Secchi (2010, p.45) diz que “[...] a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram o mais bem-intencionados dos planejamentos.”.

Para se ter uma ideia da complexidade da transição em estudo, vale lembrar que primeiro foi publicado o Decreto nº 56.843 de 17 de março de 2011, concedendo seis meses para a transição, depois vieram os decretos nº 57.736 de 13/01/2012, nº 58.205 de 11/07/2012, e nº 58.836 de 08/01/213, nº 60.030 de 03/01/214 e, por último, o Decreto nº 60.365 de 15/04/2014, que concedeu mais 45 dias para a finalização deste processo.

Pontos importantes para que este processo de reestruturação fosse levado a diante foram, de acordo com Vera Schmidt:

[...] a vontade do governo do estado em realizar estas transformações, a capacitação técnica e o isolamento burocrático dos EPPs (Especialista em Políticas Públicas) e a não ingerência política ao projeto. Isto permitiu que o planejamento fosse realizado apenas visando os objetivos maiores como o Foco no cidadão/cliente, a eficiência e a transparência da atuação estatal e o aumento da qualidade de vida [...] (Entrevista concedida ao autor em 19/07/2014).

Desta forma, aproveitando o estudo elaborado pelos EPPs e por muitos destes burocratas (alguns são transferidos, inicialmente, para o Detran-SP), o Secretário de Gestão Pública e o novo Diretor do Detran-SP iniciam o processo de reestruturação, definindo os macros objetivos, enfatizando principalmente a melhoria do atendimento à população, com utilização de ferramentas de TIC, e a desburocratização de procedimentos e serviços.

É importante frisar que a maioria dos EPPs que foram para o Detran-SP, inicialmente, ficaram vinculados ao Coordenador (Daniel Annenberg), sendo divididos pelas atividades que dariam apoio, tais como: educação para o trânsito, fiscalização de condutores e veículos, habilitação de condutores, veículos, TIC, revisão de processos, entre outros. Posteriormente, alguns dos EPPs assumiram

cargos de direção no órgão, conforme podemos depreender das entrevistas, relatórios e nomeações (publicadas no Diário Oficial do Estado-DOE).

Por último, deve ser frisado um dos pontos críticos que atrasaram o andamento do projeto, pois, de acordo com Vera Schmidt: “[...] outro dificultador diz respeito a própria forma como a administração direta gerencia seu fluxo processual, e as inúmeras instâncias de veto encontradas na cadeia decisória.” (Entrevista concedida ao autor em 19/07/2014).

De maneira geral, nas próximas seções ficarão evidenciadas as ações que foram implementadas neste projeto.

4.3 Princípios

Caracterizada a entrada do problema na agenda e o modo incremental de como se deram as mudanças no órgão em pauta, o estudo de caso do Detran-SP terá como foco as categorias levantadas durante o Capítulo 2, quando da revisão de literatura. Mantendo a divisão ali efetuada, primeiramente serão abordados os Princípios e, oportunamente, os Instrumentos.

4.3.1 Foco no cidadão

Neste momento, o projeto em estudo será analisado especificamente com a lente de “foco no cidadão”, verificando se realmente este ponto foi abordado ou de alguma forma utilizado na reestruturação, pois, de acordo com Azoubel (2006, p.51): “na área pública não basta dizer que se está priorizando o cidadão. É preciso que essa iniciativa fique muito clara para o público, através de decisões gerenciais que coloquem a área de atendimento em um razoável nível de importância dentro da organização.”.

Assim, estudando esta reforma administrativa, percebem-se indícios do foco neste processo. Isto fica evidenciado, preliminarmente, pelo fato já comentado, de o Coordenador do Projeto em pauta ser a mesma pessoa que coordenou a implantação do Projeto Poupatempo, ação esta que procurou colocar vários serviços e órgãos da administração pública em um mesmo local, organizados de determinada forma a atender melhor os cidadãos.

Esta tônica do Detran-SP é reforçada nas palavras de seu ex-diretor presidente, Daniel Annenberg, onde procura ressaltar sua existência e importância:

Este foi um dos focos balizadores do projeto. A questão de se ter o foco no cidadão, foco na pessoa que recebe o serviço, foi feito e foi priorizado ao máximo, ao longo dos últimos três anos. (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

Com isto, verifica-se que, pelo menos no plano discursivo, o atendimento ao cidadão se torna uma das principais bases da reforma administrativa que está em estudo.

Constata-se, também, que conforme Lei complementar nº 1.195 de 17 de janeiro de 2013 e Decreto nº 59.055 de 9 de abril de 2013, na nova estrutura do Detran-SP, que passa a ser uma autarquia, vislumbrou-se a criação de uma Diretoria Setorial de Atendimento ao Cidadão. Esta ação vem reforçar a preocupação em trazer o cidadão para o centro da discussão e da reestruturação.

Reforçando o exposto acima, depreende-se que no desdobramento deste foco em ações, ou melhor, na sua concretização, várias delas foram tomadas, tais como a implementação de comunicações aos cidadãos (cartas e envio de SMS) sobre o vencimento da permissão para dirigir; vencimento da CNH (Carteira Nacional de Habilitação); e o aviso de quando o cidadão atinge dez ou mais pontos (os pontos são decorrentes de multas por infração de trânsito⁸). Todas estas informações estão disponíveis no sítio eletrônico do Detran-SP.⁹

Ainda nesta esteira, os serviços supra mencionados sugerem que o foco passou a ser um relacionamento proativo com a sociedade com a mudança da linha de trabalho, preferindo-se um contato com o cidadão para que ele possa regularizar sua documentação (situação) e, assim, evitar transtornos, tais como multas, apreensão de veículos e processos de suspensão do direito de dirigir.¹⁰

Ademais, é importante frisar que muitos dos serviços que são desdobramentos da emissão das referidas comunicações ao cidadão podem ser

⁸Para mais informações sobre pontuação vinculada à habilitação dos condutores (CNH), ver o Código de Trânsito Brasileiro, lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 e a Resolução Contran nº 182, de 09 de setembro de 2005.

⁹ Disponível em: <www.detran.sp.gov.br>. Acesso em: 4 jul. 2014.

¹⁰ Para entender melhor as penalidades que o condutor que esteja com a sua habilitação (CNH) irregular possa sofrer, ver o Código de Trânsito Brasileiro, lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

efetuados via internet, como é o caso da solicitação da CNH definitiva,¹¹ os quais serão tratados a seguir. Nesta linha, percebe-se que a modernização do órgão foi pautada por uma preocupação que começa em orientar adequadamente o cidadão e ao mesmo tempo propiciar um serviço rápido e eficiente para que ele consiga se regularizar.

Diante disto, procurando colocar o cidadão mais próximo da administração pública, como já verificado neste caso em estudo, foi desenvolvido um sítio eletrônico (<http://www.detran.sp.gov.br/>), onde ele pode ter acesso a vários serviços, principalmente os relacionados à sua habilitação (Carteira Nacional de Habilitação – CNH) e ao seu veículo. Dentre os serviços, relevante citar: segunda via de sua CNH, CNH definitiva,¹² extrato de sua pontuação, extrato de multas do veículo, acompanhamento do seu processo de habilitação e certidão de prontuário de sua CNH.

Necessário frisar que estes serviços aproximam o cidadão do órgão público ao permitirem que ele solicite os documentos via internet e, posteriormente, os receba diretamente em casa, não precisando, obrigatoriamente, lançar mão de atravessadores, como os despachantes. Além disto, desburocratiza e traz comodidade ao cidadão.

Quanto a isto, percebe-se que a reestruturação procurou, de acordo com Vera Schmidt:

[...] espelhar o desenvolvido no programa Poupatempo, e teve como base a revisão e desburocratização de processos da organização, o uso de tecnologia para simplificar, padronizar e agilizar a prestação de serviços, a ampliação e modernização dos postos de atendimento, a transparência e igualdade de atendimento aos usuários dos serviços do Detran-SP, e a disponibilização de informações claras e corretas ao cidadão por meio de vários novos canais de comunicação (site, 0800, ouvidoria e redes sociais).” (Entrevista concedida ao autor em 19/07/2014).

Neste diapasão, verifica-se que uma série de ações que possuem um grande relacionamento com os demais princípios e instrumentos expostos na revisão de literatura – ações como desburocratização, revisão de processos, criação

¹¹ Os serviços eletrônicos podem ser verificados no sítio <www.detran.sp.gov.br>. Acesso em: 8 ago. 2014.

¹² Conforme legislação, quando o cidadão tem sua primeira habilitação ele precisa ser avaliado por um ano e cumprir algumas exigências. Neste período, ele é considerado permissionário e, ao final, cumprindo as exigências legais, pode solicitar sua CNH definitiva.

de serviços eletrônicos, aumento da transparência, criação de ouvidoria, etc. – foram desencadeadas e fizeram-se necessárias por conta da preocupação e decisão de se trazer o cidadão para o centro do debate, como foco de ações, pulverizando, a partir disto, as demais medidas pelas quais o referido órgão passou a ser reestruturado.

Ante o exposto, ainda se verificou que os locais de atendimentos estão sendo melhorados, adotando um modelo que se assemelha ao Poupatempo, em sua configuração e logística. Nesta área também cabe citar que na capital, durante a reestruturação, foram ampliados e melhorados os locais de atendimento Armênia¹³ (Av. do Estado, 900, Bom Retiro, São Paulo – SP) e Interlagos (Av. Interlagos, 2225, Interlagos, São Paulo – SP). Além disto, foram criados o posto de Aricanduva (Av. Aricanduva, 5555, Aricanduva, São Paulo – SP) e o Posto de atendimento na estação do Metrô Marechal Deodoro (Praça Marechal Deodoro, s/nº - Santa Cecília, São Paulo – SP), conforme se pode verificar pelas informações constante no sítio eletrônico do Detran-SP.

Por outro lado, ainda focado no cidadão, foram criados o “disque Detran-SP”,¹⁴ que é um canal via telefone pelo qual a pessoa pode tirar suas dúvidas sobre procedimentos e ter orientações sobre aonde deve ir ou o que deve fazer, ou, ainda, quais documentos precisa levar. Nesta linha, também foi criado o “Fale com o Detran-SP”, que é um canal que se propõe a sanar dúvidas e dar orientações, todavia, utilizando-se da própria rede de computadores, internet.

Neste momento, é importante trazer algumas informações constantes do relatório efetuado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), sob o título: “Desenvolvimento e Aplicação de Metodologia de Avaliação de Impactos de Programas Públicos, março de 2014. Análise dos resultados da primeira tomada da pesquisa com usuários do Detran-SP, com base em uma pesquisa efetuada”.¹⁵

¹³ Os endereços foram extraídos do sítio eletrônico do Detran-SP, <<http://www.detran.sp.gov.br/>>. Acesso em: 2 set. 2014.

¹⁴ Para mais informações sobre o “disque Detran”, número, dia e horário de funcionamento, acessar: <<http://www.detran.sp.gov.br/wps/portal/portaldetran/detran/atendimento/disquedetran>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

¹⁵ De acordo com o referido relatório, ele apresenta os resultados da primeira tomada de pesquisa com usuários de serviços do Detran de São Paulo, buscando compreender a percepção desse público em relação aos três modelos de atendimento atualmente existentes (Ciretrans novas, Ciretrans antigas e Poupatempo). A metodologia da pesquisa previu coletas por amostragem e aplicação de um questionário estruturado com perguntas claras e objetivas. Além disto, ainda conforme relatório, a pesquisa foi dimensionada em 1.501 entrevistas, com concentração nos municípios com maior frota do estado, sendo 510 em ciretrans antigas, 641 em ciretrans novas e 350 em unidades Poupatempo.

O citado relatório avalia a percepção dos cidadãos que são atendidos pelo Detran-SP, diferenciando os atendidos entre as chamadas “ciretrans novas”, as “ciretrans antigas”¹⁶ e Poupatempo. O relatório conclui que a percepção da qualidade, pelo cidadão, quanto ao novo modelo de atendimento melhorou, mas que há espaço para evoluções importantes, e também é perceptível que alguns problemas que afligem as unidades antigas também prejudicam as novas, como a falta de informação, de acordo com o referido relatório.

As oportunidades de melhorias mencionadas estão relacionadas à diminuição na quantidade de vezes que o cidadão precisa se dirigir a uma unidade do Detran-SP para elucidar seus problemas. Para tal, os cidadãos dependem de esclarecimentos (informações) sobre a execução de procedimentos, para que eles possam melhor resolver suas pendências e efetuar os serviços de que necessitam. Além disto, o citado relatório aponta questões relacionadas à infraestrutura dos locais de atendimento, que precisam ser melhoradas, e à postura dos funcionários, item que será mais detalhado a seguir.

Em que pesem as conclusões feitas pelo próprio relatório em análise, é importante realizar uma análise própria. Assim, como se verifica no gráfico 1, em determinados casos, como no número de visitas ao Detran-SP para a renovação de habilitação, é pequena a diferença de percepção da qualidade entre as ciretrans antigas e as novas.

¹⁶ As ciretrans são as circunscrições regionais de trânsito, ou seja, a extensão do Detran-SP nos municípios. Neste caso, as ciretrans novas são as que estão no novo formato de atendimento; as antigas são as que continuam nos mesmos modelos e arranjos físicos de antes da transição.

Gráfico 1 – Distribuição dos usuários do Detran, por condição de conclusão do serviço de renovação de habilitação, segundo tipo de unidade. Municípios selecionados do Estado de São Paulo (1) – 2013

Fonte: Fundação Seade/Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Pesquisa de Usuários do Detran-SP - Tomada 1.

(1) Foram selecionados os 40 municípios de maior frota de veículos do Estado.

Por outro lado, considerando a tabela 1, percebe-se que a quantidade de cidadãos insatisfeitos ou muito insatisfeitos para as ciretrans antigas e para as novas é parecida (mais alta que o respectivo indicador para o Poupatempo), perfazendo: 14,9% para as ciretrans modelo novo, 14% para as ciretrans modelo antigo e 7,8% para o Poupatempo. Com isto, embora se notem melhoras no modelo novo de ciretran, conforme tabela 1, ainda há espaço para avanços. Além disto, problemas que afligem as ciretrans do modelo antigo continuam aflingindo ciretrans do modelo novo.

Tabela 1 – Distribuição dos usuários do Detran que foram uma única vez ao posto para obter o serviço, segundo condição de satisfação em relação ao tempo de permanência. Municípios selecionados do Estado de São Paulo (1) – 2013

Em porcentagem			
Condição de satisfação em relação ao tempo de permanência no posto	Ciretran – modelo novo	Ciretran – modelo antigo	Poupatempo
Muito satisfeito	27,7	19,5	38,1
Satisfeito	57,4	66,5	54,1
Insatisfeito	9,7	7,5	4,8
Muito insatisfeito	5,2	6,5	3,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação Seade/Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Pesquisa de Usuários do Detran-SP - Tomada 1.

(1) Foram selecionados os 40 municípios de maior frota de veículos do Estado.

De outra forma, quanto ao atendimento (focado nos atendentes) nas unidades novas, a percepção de melhora é perceptível, conforme gráfico 2, abaixo.

Gráfico 2 – Usuários do Detran, por tipo de unidade, segundo grau de satisfação com os atendentes. Municípios selecionados do Estado de São Paulo (1) – 2013

Fonte: Fundação Seade/Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Pesquisa de Usuários do Detran-SP - Tomada 1.

(1) Foram selecionados os 40 municípios de maior frota de veículos do Estado.

Assim, nota-se que em todos os quesitos avaliados, conforme gráfico 2, os cidadãos que se utilizam das novas unidades têm uma percepção de melhor qualidade no atendimento, o que vem a advogar em favor de terceirização, pois estes serviços, na maioria dos casos, são realizados por funcionários de empresas terceirizadas.

Analisando os dados (gráficos e tabelas) anteriores, percebe-se que as novas Ciretrons estão em um patamar entre as Ciretrons antigas, com resultados piores, e as unidades de Poupatempo, que possuem os melhores resultados em termos de atendimento. Ainda nesta esteira, é importante ressaltar que as unidades do programa Poupatempo não realizam todos os serviços que as Ciretrons fazem. Assim, isto pode, de alguma forma, advogar em seu favor, pois os serviços não realizados são, habitualmente, os mais complexos. Como exemplo dos serviços citados, pode-se elencar: suspensão de CNH, cassação de CNH e vistoria de veículo.

Para analisar, comparativamente, as ações de foco no cidadão, constata-se que estas questões de atendimento também foram objetos de ações por parte de outros estados, como Pernambuco, que “[...] criou 800 estações de trabalho interligadas, permitindo um atendimento padronizado e universalizado.” (AZOUBEL, 2006, p.21).

Procurando melhorar o atendimento à população, também foram criados o twitter e a página do facebook do Detran-SP. Ambos, além de funcionarem como meios de comunicação com a população, sanando dúvidas sobre procedimentos e problemas, também recebem denúncias e reclamações que são encaminhadas aos setores competentes. Todavia, é importante ressaltar que não foram encontradas, nem citadas estatísticas de sua utilização como de sua resolutividade, nos documentos analisados e no respectivo sítio eletrônico.

Enfim, considerando todo o contexto, percebe-se que realmente o cidadão teve papel central na reestruturação do Detran-SP, principalmente sob uma ótica de demandante de serviços públicos, ou seja, foram criados canais de relacionamento para sanar dúvidas, dar orientações e receber denúncias. Também foi efetuada uma mudança de paradigma, procurando-se estabelecer uma relação proativa com o cidadão, para que ele não sofra prejuízos ou incorra em infrações ou penalidades de trânsito, o que está de acordo com a revisão de literatura realizada nesta pesquisa.

Todavia, várias ações não foram finalizadas, por exemplo, quanto às novas unidades e nem todas estão no novo formato de atendimento, pois, como informou Daniel Annenberg (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014) apenas 55 estão no novo padrão de atendimento (são 336 unidades – ciretrans – no total). É importante ressaltar que, embora se fale apenas em 55 ciretrans, elas representam a maior parte dos serviços e atendimentos do estado, uma vez que estão contidas, neste grupo, aquelas com maior população, tais como; São Paulo (capital), Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires, Ribeirão Preto, Presidente Prudente, Araçatuba, Americana, entre outras.

Outro ponto que se deve ressaltar é que, apesar das mudanças significativas, muitos procedimentos continuam bastante complexos e burocratizados, como se pode comprovar no próprio sítio eletrônico do Detran-SP.

Quanto a este último ponto, cabe frisar que parte das alterações que vislumbrem simplificação dos procedimentos dependem de alteração de resolução federal (Contran), o que leva a um arranjo federativo complexo, na área de trânsito, o qual não é objeto de aprofundamento no presente trabalho.

Todavia, de forma geral, observa-se no Brasil, de acordo com Arretche (2012, p.17) “[...] que a União tem ampla competência legislativa.”. Além disto, continuando com a análise federativa, agora citando a participação dos estados, tem-se que “[...] o Estado federativo brasileiro combina ampla autoridade legislativa para a União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais.”.

Focando na área de trânsito, esta questão foi debatida por Schmidt (2013, p.62), para quem “[...] a participação federal na política de trânsito tem se restringido a pouco mais que produzir normas a serem executadas pelo mercado ou unidades subnacionais.”, e continua reforçando o caráter fiscalizatório que tem sobressaído nos focos de ações dos órgãos federais, com prejuízos de outras áreas importantes, como a Educação para o trânsito.

É importante frisar ainda que o Detran-SP possui cadeiras nos órgãos consultivos do Contran,¹⁷ tais como a Câmara Temática de: Assuntos Veiculares; de

¹⁷ Conselho Nacional de Trânsito.

Esforço Legal e de Formação e Habilitação de Condutores.¹⁸ Assim, o Detran-SP tem meios para levar ao debate nos órgãos federais as questões que julgar serem pertinentes.

Por último, um ponto que não foi trabalhado na reestruturação, de forma significativa, é a participação social, pois a sociedade ainda tem pouca influência nas decisões do Detran-SP. Este fato transparece na ausência de canais ou formas desta participação, mantendo muitos serviços como uma “caixa preta”, ainda extremamente complexos e burocráticos (vários procedimentos e formulários são necessários para sua execução).

Durante a pesquisa, percebeu-se que uma oportunidade de melhoria que poderia ser utilizada pelo Detran-SP, ainda considerando o princípio de foco no cidadão, seria, tal como o exemplo do Detran-PE, “a implantação de quiosques multimídia de autoatendimento [...]”, assim “permitindo ao cidadão a realização de todas as consultas necessárias sobre veículos e serviços fornecidos pelo Detran [...]” (AZOUBEL, 2006, p.185). Estes quiosques poderiam ser colocados em área de grande movimentação de pessoas, em locais que os cidadãos passam regularmente, para facilitar a resolução de problemas sem a necessidade de se deslocar até uma de suas unidades de atendimento.

4.3.2 Eficiência

Outra categoria (princípio) que se faz necessário analisar é a da Eficiência. Inicialmente, já se pode verificar que não houve uma diminuição do orçamento do referido órgão (tabela 2), pois, diferentemente da maioria das prescrições das teorias da nova administração pública, ocorreu, na verdade, um aumento de seu orçamento.

Este debate remete a um *trade-off*, como o proposto por Pollitt e Bouckaert (2011), ou seja, sempre será *possível* melhorar o desempenho de um órgão público e, ao mesmo tempo, diminuir seu orçamento, seus recursos?

O que se percebe, olhando para a prática, é que nem sempre será possível melhorar a qualidade de um ente da administração pública sem aumento do

¹⁸ Para mais informações acessar: <http://www.denatran.gov.br/ct/camaras_tematicas.htm> e <<http://www.denatran.gov.br/ct/ct.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

investimento nele. No caso em estudo, os dados evidenciam esta proposição, conforme se verá a seguir.

Continuando, pode-se verificar, na tabela 2, com base nos orçamentos do referido órgão de 2008 a 2014, que para levar adiante o projeto de reestruturação e melhoria dos serviços do Detran-SP foi necessário o aumento gradual de seu orçamento, perfazendo um aumento de mais de cinco vezes entre 2008 e 2014.

Tabela 2 – Evolução Orçamento Detran-SP

Ano	Orçamento	Secretaria vinculada
2008	R\$ 123.130.291,00	Secretaria da Segurança Pública
2009	R\$ 214.899.217,00	Secretaria da Segurança Pública
2010	R\$ 274.813.012,00	Secretaria da Segurança Pública
2011 (1)	R\$ 304.441.964,00	Secretaria da Segurança Pública
2012 (2)	R\$ 570.570.837,00	Secretaria de Gestão Pública
2013	R\$ 549.309.900,00	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional
2014	R\$ 686.595.378,00	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional

Fonte: Estes dados foram retirados das leis orçamentárias anuais.

(1) O Detran passou para a Secretaria de Gestão Pública em março de 2011.

(2) O Detran passou para a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional em março de 2012.

Como fica claro na tabela acima, o orçamento do Detran-SP vem aumentando desde 2008, o que, a princípio, mostraria uma contradição em relação às linhas da Nova Administração Pública que reforçam a necessidade de se racionalizar os órgãos públicos, procurando maior eficácia e, também, visando a diminuição de seus custos, e, conseqüentemente, de seu orçamento.

Entretanto, se forem comparadas as despesas acima com as do Detran do Estado do Rio de Janeiro (Detran.RJ), que teve em 2013 um orçamento de R\$ 1.162.998.060,36,¹⁹ pode-se concluir que o caminho real para se atingir uma melhora dos serviços impõe o aumento de investimento. Além disto, percebe-se que

¹⁹ Dados extraídos do sítio eletrônico do Departamento Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro, <http://www.detran.rj.gov.br/_include/orcamento_financeiro/quadro_comparativo/Quadro-arrecadacao-despesas-dez-2013.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2014.

a procura por diminuição de seu orçamento dificilmente levaria a uma melhora em sua gestão. Ou seja, de forma geral, não havia muitas “gorduras” a serem queimadas. Na verdade, mesmo de uma forma macro, verifica-se uma falta de investimento que perdurou por anos.

Ainda, para justificar a comparação com o Detran.RJ, vale lembrar que este é um dos Detrans que mais se aproxima do Detran-SP em termos de quantidade de veículos, embora ainda esteja muito aquém, conforme tabela 3:

Tabela 3 – Frota Região Sudeste - Dezembro/2013

Estado	Frota (veículos)
São Paulo	24.560.202
Minas Gerais	8.884.663
Rio de Janeiro	5.568.514
Espírito Santo	1.585.076

Fonte: Dados extraídos do sítio eletrônico do Denatran. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2013.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2014..

Ainda que se verifique a análise comparativa das frotas dos Estados do Sudeste, pode-se depreender que o Estado de São Paulo tem uma frota quase cinco vezes maior que a do Estado do Rio de Janeiro.

Nas próprias palavras do ex-Diretor Presidente do Detran-SP, Daniel Annenberg, quanto a esta questão: “[...] há ainda muita coisa a ser feita para dar maior eficiência” e “[...] não tínhamos relatórios gerenciais, que são fundamentais, para poder inclusive fazer mudanças, para dar maior eficiência, eles são necessários e não a cada vez que se pede um relatório ter que esperar alguns dias para ele ser gerado” (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

Este discurso mostra que houve dificuldades na questão da eficiência, primeiro por não ser o objeto principal da reforma, e, ainda, pela incapacidade de produzir relatórios gerenciais que permitissem tomar decisões mais assertivas neste âmbito. A partir deles, as informações gerenciais permitiriam uma melhor análise, onde poderiam ser encontradas oportunidades de diminuição de custos vinculados a determinado processo, ou, mesmo, encontrados desvios ou irregularidades. Estes foram os principais entraves nesta questão.

Ainda, Daniel Annenberg reforça, em que pesem as dificuldades enumeradas: “conversamos com quase todos os fornecedores do Detran-SP e na maioria dos casos conseguimos reduzir de 5 a 10% os custos.” (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014). Com um olhar mais atento no orçamento, percebe-se que o Detran-SP é um importante comprador de serviços e, com isto, pode ter um grande poder de negociação com seus fornecedores.

Mas, ainda atinente a este tópico, é importante frisar que alguns dos serviços contratados pelo Detran-SP (ou seus credenciados) são limitados a determinados fornecedores homologados pelo Denatran, como é o caso da emissão da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e dos simuladores de direção veicular para a categoria “B” (carro). Por um lado, isto limita a concorrência e a possibilidade de negociação e, por outro, há a pretensão de manter um padrão de qualidade em todo o país.

Diante disto, parece inequívoca a conclusão de que a questão da eficiência foi trabalhada, em alguma medida, de maneira mais micro, embora não tenha sido possível reduzir o orçamento, de uma forma global. Foram impetradas ações visando diminuir os gastos com os contratos, embora tenha sido necessário o incremento no orçamento para dar cabo a todos os projetos, tais como o envio de cartas dando informações ao cidadão, remodelagem das unidades de atendimento e os serviços eletrônicos.

Em termos de processos, a questão da padronização dos serviços, os serviços eletrônicos e os investimentos nos sistemas do Detran-SP tiveram como balizadores o princípio da eficiência, procurando não só diminuir custos, como racionalizá-los, principalmente pela ótica do cidadão.

Esta afirmação se confirma de forma simples quando é disponibilizado um serviço eletrônico, graças ao qual o cidadão não precisa se deslocar e gastar com transporte para ter sua solicitação atendida; ou, quando são colocados canais de atendimento por telefone e internet, evitando que o cidadão precise ir até uma unidade do Detran-SP para ter sua dúvida esclarecida.

Por último, vale salientar que os sistemas informatizados do Detran-SP carecem de integração, pois, da forma como as informações estão dispostas, os funcionários perdem muito tempo transcrevendo os dados que já estão em outros

sistemas do mesmo órgão, o que, evidentemente, diminui sua eficiência. No item 4.4.1, esta questão será retomada.

4.3.3 Transparência

Inicialmente, entende-se ser importante frisar que a Transparência, em alguma medida, possui uma intersecção com o Foco no cidadão, ou seja, muitas ações que permearam e foram objeto de debate no princípio deste capítulo também aparecerão neste item, no entanto, com orientação diferente.

Exposto isto, um fator relevante foi a criação da Ouvidoria, inexistente até a reestruturação, que passou a receber e encaminhar denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios, para os respectivos setores e destes cobrar o retorno e resolução, se o caso. É importante enfatizar que a instituição deste espaço revela uma orientação de procurar dar voz às reclamações dos cidadãos, encaminhando-as de forma adequada e, mais que isto, aumentar a transparência das ações efetuadas e as informações dos próprios interessados.

Embora a Ouvidoria tenha sido criada enquanto o Detran-SP era uma coordenadoria ligada à Secretaria de Gestão Pública (administração direta), sua importância foi reforçada ao constar da lei estadual²⁰ que o transformou em uma autarquia (administração indireta).

Conforme reforça Daniel Annenberg, a questão da transparência:

[...] foi muito bem tratada, eu diria que nós tentamos dar o máximo possível de transparência. Veja por exemplo, a criação da Ouvidoria que não existia no Detran-SP, a criação do disque Detran-SP, que também não existia e a vinda da corregedoria, a Corregedoria Geral da Administração. (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

E, continua ressaltando que:

[...] até o leiaute, a forma de disponibilizar tanto as novas unidades quanto a própria sede. Várias reformas foram feitas para cada vez dar mais transparência nesta relação com o cidadão, para que ele pudesse cada vez mais perceber que o Detran-SP estava abrindo todas as informações para ele. (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

²⁰ Lei complementar nº 1.195, de 17 de janeiro de 2013.

Com estas ações, fica evidenciada a preocupação em dar transparência não só às mudanças que estavam ocorrendo, mas em fornecer ao cidadão, com lisura, a informação do que ocorria durante a reestruturação do Detran-SP.

Todavia, embora não se tenha conseguido, por um lado, aprimorar a participação do cidadão nas decisões, percebe-se que a sociedade civil organizada teve maior acesso aos dirigentes do órgão, podendo opinar e acompanhar a reestruturação, conforme reforça Daniel Annenberg:

Outra questão em relação à transparência que acho muito importante, não diretamente relacionada aos cidadãos e aos funcionários, mas sim aos parceiros (credenciados, etc.): desde o início da gestão recebíamos todos os segmentos que de alguma forma tinham relação com o Detran-SP, sejam associações, sindicatos e, às vezes, até pessoas físicas representando determinado segmento. (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

Isto mostra que, se por um lado o cidadão tinha maior acesso às suas informações e sobre procedimento mas não possuía um canal de participação direta nas decisões do Detran-SP, por outro, a sociedade civil organizada conseguiu maior participação, inclusive nas decisões e regulamentações, o que reforça a importância deste princípio: transparência, para a reestruturação em comento.

Fazendo uma reflexão sobre as informações expostas, observa-se que acaba ocorrendo um desbalanceamento, na medida em que associações, sindicatos, entre outros, podem ter interesses diferentes dos da população em geral que, no entanto, não possuía o mesmo acesso para debater as decisões e encaminhamentos do Detran-SP. Um momento que há uma participação da sociedade, mas de forma limitada, é por meio das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (Jari) que constituem a segunda instância, conforme previsão legal no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), para análise de recursos de infração de trânsito (multa) e de processos de suspensão e cassação de CNH.

No tocante à questão de transparência, é nítido o esforço visando facilitar o acesso do cidadão às informações de seu processo de habilitação, prontuário e veículos, os quais podem ser feitos, inclusive, a partir do sítio eletrônico do Detran-SP.

Por outro lado, pesquisando o sítio eletrônico do Detran-SP, verifica-se que poucas informações e estatísticas são fornecidas,²¹ o que enseja a análise do princípio da Transparência sob outra ótica.

O sítio eletrônico do Detran-SP fornece informações sobre DPVAT, frota de veículos e estatísticas de Lacração de veículos, bem como abriga o Observatório Paulista de Trânsito,²² órgão a ele vinculado, que traz apenas os dados sobre acidentes de trânsito, no respectivo estado.

Disponibiliza, ainda, dados superficiais sobre licitações (pregão eletrônico), como se pode verificar na figura 1. Exemplificando, nos dados disponíveis no sítio eletrônico do Detran-SP, sobre um pregão eletrônico, verificou-se a falta das informações sobre os contratos que foram firmados, principalmente valores e as respectivas empresas envolvidas.

Outras informações como valores arrecadados por taxas e multas²³ também não são publicizadas, nem tampouco valores pagos, por exemplo, à Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp), e esta é uma evidente falha para um órgão que consome mais de R\$ 680 milhões do orçamento do Estado de São Paulo por ano.

Restam, dentro de uma ideia de transparência, e até por uma questão de *accountability*, as seguintes perguntas: Quais os contratos que o Detran-SP possui? Com quem? Quais são os valores? Quais os ganhos? Quanto o Detran-SP arrecada com suas taxas?

²¹ <<http://www.detran.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 jul. 2014. O sítio trazia o seguinte aviso: “Comunicado: Em atendimento à legislação eleitoral (Lei nº 9.504/1997), os demais conteúdos deste site ficarão indisponíveis de 5 de julho de 2014 até o final da eleição estadual em São Paulo”.

²² <<http://www.observatorio.detran.sp.gov.br/apres/index.php>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

²³As taxas pagas pelos serviços prestados pelo Detran-SP, tais como: emissão de CNH, vistoria de veículos, emplacamento de veículos e as multas por infrações de trânsito, por ele impostas, geram, evidentemente, uma arrecadação.

Figura 1 – Exemplo de dados disponíveis no sítio eletrônico do Detran-SP sobre pregões eletrônicos

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 083/2012
PROCESSO DETRAN/SP Nº 933474-2/2012
OBJETO: Compra de Desfibriladores, novos, idênticos, num total de 23 (vinte e três), com entrega imediata, conforme especificações constantes do Memorial Descritivo, que integra este Edital como Anexo I.
ENDEREÇO ELETRÔNICO: www.bec.sp.gov.br e www.bec.fazenda.sp.gov.br
DATA DO INÍCIO DO PRAZO PARA ENVIO DA PROPOSTA ELETRÔNICA: 10/12/2012
DATA E HORA DA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA: 20/12/2012 às 14:00 horas
Pregão Eletrônico Nº 083/2012

Fonte: <<http://www.detrان.sp.gov.br/>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

Por oportuno, considerando o histórico do referido órgão, também não foram encontradas informações sobre as fiscalizações e situação das antigas autoescolas (Centro de Formação de Condutores – CFCs), desmanches, empresas de vistorias de veículos, entre outros. Isto traria maior confiança, por parte da população, nas ações empreitadas pelo Detran-SP além de permitir um melhor acompanhamento pela sociedade. Além disso, poderia fornecer dados para que o cidadão escolhesse melhor, quando necessário, a autoescola (CFC) à qual se vincularia para fazer as aulas de seu processo de habilitação, por exemplo, ou verificasse se um desmanche de veículos está regularizado e pode-se comprar peças dele.

Concluindo, verifica-se que houve uma preocupação com o acesso mais amplo às próprias informações pelo cidadão, que pode efetivá-lo por meio de vários canais, além da criação da ouvidoria e a maior participação pela sociedade civil organizada e representantes de determinadas categorias. No entanto, o Detran-SP evoluiu muito pouco quanto à transparência em suas prestações de contas e contratos, bem como quanto às suas ações e fiscalizações, o que, se realizado, poderia permitir maior controle pela população dos burocratas e maior *accountability*.

4.4 Instrumentos

Após a investigação dos Princípios encontrados na literatura e sua aderência ou não à reestruturação do Detran-SP, passa-se, agora, à análise dos Instrumentos, ou seja, as ferramentas utilizadas nas reformas administrativas, tendo como foco os Princípios enumerados anteriormente.

4.4.1 TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

O primeiro instrumento a ser analisado será a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), principalmente na revisão dos processos e dos sistemas.

A importância da TIC para os Departamentos de Trânsito é ressaltada nas palavras de Azoubel (2006, p.37): “O volume de informações com que lidam estas instituições é enorme e o ambiente operacional é considerado de missão crítica, pois dele dependem também a operação de um número razoável de outras instituições.”. Apenas para destacar a utilização das informações do Detran por outras instituições, inclusive de outras esferas (municípios), deve-se lembrar que os órgãos municipais de trânsito podem autuar os condutores, conforme Código de Trânsito Brasileiro, e, para tal, dependem do banco de dados dos Departamentos de Trânsitos Estaduais, onde constam as informações dos condutores e dos veículos.

Até por conta das análises já efetuadas, verificou-se que a reestruturação do Detran-SP procurou, inicialmente, desburocratizar e universalizar os procedimentos. Comprovando esta afirmação, vale citar a criação das Normas e Procedimentos (N&P), documento elaborado e colocado à disposição dos funcionários como fonte de pesquisa para que se orientem sobre a nova forma de proceder em cada caso ou serviço.

Também, nesta esteira, pode-se lembrar que a partir destes documentos foram criadas apostilas de treinamento para os funcionários. Ainda, procurando proporcionar maior publicidade, o Detran-SP, por meio de suas portarias, regulamentou os seus serviços, como por exemplo as publicações das portarias

Detran-SP nº 828/2011 e 1.288/2011,²⁴ e procurou padronizar o serviço em todo o estado.

Conforme verificado, houve a revisão de procedimento com o fito de desburocratizar e facilitar o acesso do cidadão aos serviços do Detran-SP. Para a execução desta atividade houve o apoio de ferramentas de TIC, quer seja no desenvolvimento ou aprimoramento de sistemas informatizados que gerenciem processos ou na criação de serviços via internet.

Mas, inicialmente, se faz necessário reforçar que muitos dos sistemas informatizados do Detran-SP, que serão comentados neste item, foram desenvolvidos há mais de uma década (como exemplo, pode-se citar o sistema de habilitação e de pontuação), portanto, suas plataformas são ultrapassadas.

Estes problemas encontrados parecem ser comuns a outros Departamentos de Trânsito, pois, de acordo com Azoubel (2006, p.19) “[...] as práticas administrativas eram – e ainda são – extremamente ultrapassadas, com baixíssimos índices de informatização e de descentralização.”

Além disto, é perceptível que os referidos sistemas foram sendo desenvolvidos dentro de uma linha de não integração entre eles. Mesmo analisando sob a ótica de uma das áreas, como a de habilitação,²⁵ pode-se verificar que se por um lado houve investimento, com o desenvolvimento de novos sistemas, em novas plataformas, também é possível depreender que os sistemas legados ainda permanecem funcionando.

Um exemplo de sistema novo é o e-CNHsp,²⁶ que foi sendo desenvolvido e aprimorado a partir de 2010 com a ampliação de suas atividades, chegando, hoje, a controlar as atividades dos processos de Primeira Habilitação, Adição de Categoria

²⁴ As portarias citadas, e as demais, podem ser acessadas em <<http://www.detran.sp.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

²⁵ A escolha desta área para a análise foi feita por ser uma das primeiras que tiveram investimento e melhorias em termos de sistemas, como será visto, e pela grande interação com credenciados do próprio Detran-SP e com os cidadãos.

²⁶ Muitas das informações sobre este sistema e sobre este seu aprimoramento foram verificadas em relatórios, no sítio eletrônico do Detran-SP e por meio do documento enviado para participação do Prêmio Mário Covas 2013, sob o título e-CNHsp – Sistemas como método de controle e *accountability* na administração pública. Ver mais informações no sítio eletrônico: <www.premiomariocovas.sp.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2014.

e Mudança de Categoria,²⁷ sob a ótica do cidadão. Além disto, o citado sistema permite a fiscalização em tempo real das aulas teóricas e práticas²⁸ (obrigatórias nos processos de habilitação) e permite a disponibilização do andamento do processo ao cidadão através do sítio eletrônico do Detran-SP.

Ou seja, o cidadão preenche suas informações no sistema e-CNHsp (inclusive os credenciados, tais como médicos, psicólogos e CFCs), referentes aos processos de renovação de CNH, primeira habilitação, entre outros, e estes dados precisam, posteriormente, ser transcritos em outro sistema estadual que, também, alimentará um sistema da base federal (Denatran-Renach²⁹), isto para cada processo de cada cidadão.

Evidentemente, isto gera transtornos e diminui a eficiência do órgão, uma vez que horas de trabalho são perdidas com retrabalhos, como digitação de dados que já estão em bases de dados do próprio órgão para outra base de dado ou sistema.

Para melhor entendimento deste relacionamento entre os sistemas, tendo por base o sistema e-CNHsp, foi efetuado o esquema a seguir (figura 2).

Enfim, o desenvolvimento do sistema e-CNHsp procurou ser uma nova plataforma, mais segura, de acesso aos bancos de dados pelos credenciados do Detran-SP (médicos, psicólogos e CFC's), substituindo o antigo sistema Gefor. Além disto, possibilitou o agendamento dos serviços, bem como sua inicialização, por meio da internet (serviços eletrônicos), pelo cidadão.

²⁷ Mais informações sobre estas atividades podem ser obtidas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB, Lei nº 9.503, de 23 de setembro 1997, capítulo XIV - Da Habilitação), ou no sítio eletrônico do Detran-SP.

²⁸ Para mais informações, ler Resolução Contran nº 168/2004 e suas respectivas alterações.

²⁹ Renach é o Registro Nacional de Carteira de Habilitação, um banco de dados que reúne informações sobre os candidatos (quem está em processo de habilitação) e condutores de veículos do Brasil, conforme sítio eletrônico do Denatran, <<http://www.denatran.gov.br/faq.htm#21>>. O que é e para que serve o Renach. Acessado em: 31 ago. 2014.

Figura 2 – Relacionamento entre os sistemas da área de habilitação

Fonte: Elaboração própria. Dênis Alves Rodrigues, 2014. Os dados foram baseados nos manuais, relatórios e documentos do Detran-SP.

Nota: As setas indicam o sentido da informação.

Todavia, sob a ótica dos funcionários do Detran-SP, é possível verificar que, na verdade, com o desenvolvimento de um novo sistema (e-CNHsp) e a continuação da utilização, em paralelo, dos demais sistemas, são gerados retrabalhos e aumenta-se a dificuldade em administrar suas informações, como se pode verificar na figura 3.

Uma primeira análise da figura 3 mostra que embora os sistemas do Detran-SP estejam de alguma forma conectados, onde há transferência de informações entre eles de forma automatizada, inclusive com o sistema federal (Renach), ainda há evidente necessidade de os funcionários captarem informações de alguns destes sistemas e inserir no outro, de forma manual. Isto mostra que, apesar dos esforços e desenvolvimento de novos sistemas, a integração entre eles ainda não é a ideal e gera a necessidade de retrabalhos. Além disto, um dos riscos desta necessidade manual é a possibilidade de erro na transcrição das informações em novo sistema, sem falar na possibilidade de haver inserções erradas ocorridas de forma proposital. Isto mostra a existência de falhas ou lacunas de segurança da informação em todo este processo.

Um dos pontos que reforçam as conclusões acima é que, embora tenha sido desenvolvido um novo sistema (e-CNHsp), em uma plataforma WEB (com funcionamento via internet), os funcionários continuaram utilizando os demais

sistemas envolvidos, ou seja, eles tiveram mais um sistema para registrar informações e procurá-las. Isto reforça as questões levantadas sobre as dificuldades em se ter informações gerenciais (confiáveis) e o tempo para consegui-las, em seção anterior.

Figura 3 – Diagrama do funcionamento dos sistemas de habilitação, incluindo o sistema Federal e os funcionários

Fonte: Elaboração própria. Dênis Alves Rodrigues, 2014. Os dados foram baseados nos manuais, relatórios e documentos do Detran-SP.

Notas:

1. As setas indicam o sentido da informação.
2. Em azul claro estão indicados os sistemas do Detran-SP.
3. Em vermelho está representado o sistema Federal (Denatran), da área de habilitação.
4. O círculo amarelo representa a troca de informações de forma automática pelos sistemas envolvidos.

Deve-se frisar que na figura 3 não se pretendeu explicitar completamente a relação de troca de informações entre os sistemas, primeiro porque isto deixaria sua construção muito complexa, e também pelo fato de, basicamente, todos os sistemas estaduais mencionados trocarem informações, mesmo que de forma não automatizada.

Quando se usa a expressão “não automatizada”, quer-se indicar que muitas vezes as informações que constam em um determinado sistema precisam ser transcritas em outro, por funcionários, ou, ainda, que analistas da Prodesp precisam

criar determinada rotina em um sistema, para que esta informação seja levada ao outro, dependendo do caso.

Com isto, surge uma necessidade de integração dos sistemas, além da possibilidade de maior divulgação das informações do cidadão pela internet, pois existem várias informações dos cidadãos que constam nos bancos de dados, mas não estão disponíveis no sítio eletrônico do Detran-SP.

Exemplificando, duas informações que constam no cadastro dos condutores e não aparecerem no sítio eletrônico do Detran-SP são o histórico de renovações de sua habilitação (CNH) e os eventuais cumprimentos de suspensão de CNH.

Além disto, como já mencionado, muitos dos referidos sistemas foram desenvolvidos há décadas em plataformas e linguagens ultrapassadas, o que torna suas manutenções e integrações difíceis, tanto entre eles, como com os novos sistemas. Também se pode reforçar que suas usabilidades são ruins.

Por outro lado, um dos grandes problemas é a utilização do sistema via internet, pois além da questão de segurança no tráfego da informação, é imprescindível criar formas de contingência para as eventuais faltas de energia elétrica (quando as informações não poderão ser enviadas de forma *online*), entre outros, mesmo que a contingência seja de forma regionalizada, pois isto é algo que o Detran-SP não conseguiu resolver de forma adequada, conforme relatórios analisados.

Ou seja, alguns sistemas, como o e-CNHsp que funcionam via web, precisam possuir melhores formas de contingências, pois quando o seu acesso é limitado, por conta de um dos problemas citados acima, fica difícil resolver e dar andamento nos lançamentos das informações que estejam acontecendo naquele momento da falha, como abertura ou fechamento de uma aula prática de direção veicular ou realização de exame médico.

Nesta linha, o ex-Diretor Presidente do Detran-SP, Daniel Annenberg, reforçou: “Nós utilizamos muito das ferramentas de TIC e continuamos achando que há ainda muito a ser feito, tem muitos sistemas que precisam ser alterados [...]” (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

Com isto, fica explicitada uma sensação de que muito foi feito, em termos de investimento em TIC, mas ainda há muito a ser realizado, e um dos gargalos aparece na entrevista, com Daniel Annenberg, pois, conforme disse:

Infelizmente acho que a Prodesp é um pouco lenta para responder à enorme demanda de mudanças que o Detran-SP tinha, em determinado momento, estávamos com mais de duzentas demandas de melhorias de sistemas, de informatização, de desburocratização, na Prodesp e eu acredito que a Prodesp não estava dando conta de tudo nos prazos que deveriam [...] (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

A partir destas informações, percebe-se que o Detran-SP tinha necessidade de fazer muitas alterações em seus processos, sistemas informatizados e precisava melhorar seus serviços, até por conta de estar inserido em uma grande reforma.

No entanto, para tal dependia da empresa de tecnologia do Estado, Prodesp, que não conseguia dar conta de forma satisfatória e rápida de suas demandas. Isto acabou por gerar um atraso, ou seja, dificultou o andamento dos processos de melhorias.

De outro lado, verifica-se uma relação comercial complexa, pois várias pessoas da Diretoria de Sistemas do Detran-SP são funcionárias da Prodesp, e isto não parece ser saudável, pois gera, de alguma forma e em algum momento, conflitos de interesses (entre Prodesp e Detran-SP) que precisarão ser resolvidos.

Ainda, outra forma de resolver estas pendências e demandas não atendidas seria a contratação, por intermédio de licitação, de empresas capacitadas para fazerem tais serviços, o que não veio a ocorrer.

Outro investimento em TIC foi o desenvolvimento de ferramentas via web (internet) e de aplicativos para celular com vistas a ampliar o relacionamento com o cidadão, trazendo facilidades para o seu contato com a administração pública.

Ainda foram detectados problemas com alguns serviços do sítio eletrônico, como na aba infrações. Ali, quando se clica no link “Acompanhamento e Solicitação de Recurso de Penalidade (Defesa Prévia/Advertência/Jari) Faça Pela Internet”, aparecem instruções para que este procedimento seja realizado presencialmente.³⁰

³⁰ <<http://www.detran.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

Para fins de comparação, é importante ressaltar que o Detran.PE implantou a possibilidade de efetuar recursos de infração pela internet em novembro de 2000 (AZOUBEL, 2006, p.155).

Outro ponto relevante fica por conta de aplicativos desenvolvidos, como do simulado da prova teórica, referente aos processos de primeira habilitação, e os serviços eletrônicos (já citados) que melhoram e facilitam o relacionamento com a sociedade.

Diante disto, depreende-se que o Detran-SP não possui suas informações bem organizadas e integradas, o que gera retrabalhos e diminui sua eficiência. Por outro lado, utiliza-se de sistemas já adotados pelos órgãos estaduais, para controles financeiros e de custos, como os sistemas Siafem,³¹ o Siafísico³² e o sistema de pregão eletrônico.³³

Outra ação que evidencia a importância da utilização dos recursos de TIC, pois permite maior eficiência, transparência e comodidade ao cidadão, é o desenvolvimento da prova eletrônica para os processos de habilitação, o que libera o cidadão para fazer seu teste com tranquilidade, podendo receber, ao seu término, o resultado de seu exame (AZOUBEL, 2006, p.95). Embora esta ação tenha sido implantada mais recentemente no Detran-SP, com base em um modelo utilizado no Detran.PR, conforme relatórios e acordos efetuados entre os departamentos e empresas de tecnologia envolvidos, o Detran.PE implantou a prova eletrônica em 22 de julho de 2003, inicialmente em sua sede (AZOUBEL, 2006, p.95).

Concluindo, constata-se que, embora a TIC tenha sido empregada de forma intensa, a falta de um planejamento estruturado de sua utilização acabou por originar uma grande quantidade de ações paralelas e não interligadas, algumas gerando valor para o Detran-SP e permitindo melhora no relacionamento com a população. Todavia, fica evidente que houve sobreposição de sistema (principalmente com os legados, que não foram substituídos) e a geração de retrabalho pela falta de um planejamento específico para TIC.

³¹ Para mais informações acessar: <<https://www.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/siafem-sistema-integrado-de-administracao-financeira-para-estados-emunicipios>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

³² Para mais informações acessar: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/siafisico.shtm>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

³³ Para mais informações acessar: <<http://www.bec.sp.gov.br/Publico/Aspx/Home/Home.html>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

Parte destes problemas parece advir da preferência por prestação de serviços que a Prodesp exerce na maioria dos entes públicos estaduais em São Paulo, isto também pode ocorrer com outras empresas estatais de TIC, com os respectivos membros da mesma federação. Esta situação pode ocorrer em várias das áreas de TIC, tais como desenvolvimento de software, manutenção de parque tecnológico, compra de novas tecnologias, entre outros. Com isto, e de acordo com as informações já citadas do Presidente do Detran-SP à época, não conseguiram fazer um planejamento estruturado das ações de TIC, muito provavelmente pela enorme quantidade de ações (manutenções e desenvolvimento de sistemas, entre outras) que a Prodesp precisava executar a pedido do Detran-SP.

4.4.2 Gestão de pessoas

Neste item é analisada a reestruturação em comento sob a ótica de gestão de pessoas. Como ficará comprovado a seguir, houve investimento nos funcionários, o que contribuiu para que ocorresse o atendimento aos macro-objetivos.

Percebe-se que houve aumento dos salários dos funcionários, por meio de reajustes salariais e de criação de gratificação. Neste caso, pode-se citar a Lei complementar nº 1.195, de 17 de janeiro de 2013, por meio da qual mais de 2.500 oficiais administrativos do Detran-SP receberam um aumento de 56% (em média) em sua remuneração mensal a partir da Gratificação por Desempenho de Atividades no Detran-SP (GDAD), no valor de R\$ 600.

Outra ação importante neste processo foi a oportunidade dada aos funcionários para que fizessem cursos de capacitação e assumissem cargos de direção nas unidades de atendimento ou ciretrans, dentro da nova estrutura, como reforçado por Vera Schmidt (Entrevista concedida ao autor em 19/07/2014).

Com isto, procurou-se aproveitar o material humano e o conhecimento técnico já existente no órgão, na medida do possível, mediante processo seletivo. Desse modo, conseguiu-se apoio dos funcionários e também o melhor gerenciamento do conhecimento já existente.

Como afirmado, um dos pontos de trabalho foi a capacitação dos funcionários, com investimentos em cursos e treinamentos, conforme disse Daniel Annenberg, em entrevista:

[...] por exemplo nós investimos bastante em capacitação dos funcionários, seja através de curso, como de examinadores ou vistoriadores, mas ainda não tanto quanto poderíamos, nos próximos meses terão mais cursos. Um bom exemplo de como nós investimos em capacitação é, também, a criação da escola pública de trânsito, que é uma coisa nova e é algo que permitiu que nós pudéssemos utilizar esta escola para capacitar, não só os funcionários do Detran-SP, mas os parceiros [...]. (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

Desta forma, fica evidenciado que, além do corpo de funcionários próprios do Detran-SP, foi necessário capacitar os credenciados, ora chamados de parceiros, bem como os terceirizados que faziam o serviço de atendimento, recepção e orientação. Nesta linha, um exemplo citado foi o convênio firmado com a empresa Honda para capacitar os instrutores (funcionários dos CFCs) com a oferta de aulas de motocicleta (categoria “A”), cujo projeto-piloto ocorreu em Indaiatuba-SP, em meados de 2013, em uma parceria que envolveu, inclusive, a respectiva Prefeitura.

A necessidade e a importância de se capacitar os funcionários são reforçadas, por Azoubel (2006, p.40), quando se refere aos atendentes do Detran-PE: “A mudança de atitude foi conseguida graças a um processo de capacitação que envolveu a qualificação de todos os atendentes.”.

Outro ponto ressaltado na entrevista com Daniel Annenberg (2014) foi a preocupação com a regularização funcional dos colaboradores, tais como estágio probatório, licença-prêmio e evolução funcional, pois todas estas questões estavam atrasadas, conforme informado em entrevista (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

Pode-se perceber, ainda, que o Detran-SP abriu um concurso, publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) em 27/06/2013, para provimento de 600 (seiscentas) vagas para o emprego público de Agente Estadual de Trânsito (exige nível superior completo) e 600 (seiscentas) para o emprego público de Oficial Estadual de Trânsito³⁴ (exige ensino médio completo).

Assim, foi criada uma carreira própria para o Detran-SP e, agora, está sendo montado um corpo técnico próprio que será o apoio para o desenvolvimento futuro da autarquia, uma vez que anteriormente a mão de obra era essencialmente de

³⁴ Para mais informações sobre o concurso em questão, acessar: <<http://www.vunesp.com.br/DTRA1201/>>. Acesso em: 8 mar. 2014.

policiais civis e oficiais administrativos, sendo que ambos não possuíam, em sua fundação, atividades exclusivas de trânsito.

Outra ação, em termos de valorização de funcionário, que visou a procura por melhora do desempenho, foi a implantação do programa de Bonificação por Resultado (BR).³⁵ Mas não foram encontradas grandes vinculações dos indicadores que resultam na BR nas reuniões e projetos em andamentos. Assim, embora houvesse a criação da BR, e isto em alguma medida pode ter incentivado a melhorar os desempenhos dos funcionários, não havia acompanhamento dos respectivos indicadores, nem mesmo devolutivas do atingimento ou não da meta durante o período a que ela se referia.

Posto isto, percebe-se uma série de ações que procuraram gerir de forma adequada o corpo de funcionários, criando um ambiente que desse suporte às grandes transformações necessárias por conta da reestruturação. Desse modo, procurava-se motivar os funcionários já pertencentes ao órgão, montando um quadro de funcionários específicos para a área de trânsito.

Portanto, fica evidente não só a preocupação com o tema, mas com ações focadas em gerir o corpo de funcionários, como a criação de uma estrutura (quadro de funcionários) que desse apoio a estas ações. Inclusive, não houve espaço ou necessidade para *downsizing*, corte de benefícios, objetivando a redução de custos.

Todavia, vale ressaltar que os policiais civis, tais como os delegados de polícia, investigadores, entre outros, que estavam vinculados ao Detran-SP, aos poucos foram retornando para as suas atividades junto à Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo, o mesmo ocorrendo com alguns policiais militares.

Contudo, o tempo que se levou para conseguir atingir estas metas foi demasiado longo. Tal conclusão baseia no fato de que os novos funcionários (concursados) chegaram no Detran-SP só em 2014, depois de pelo menos três anos do início da transição (2011). Um dos fatores que contribuiu para esta demora foi o processo para tornar o órgão uma autarquia, pois, considerando todo o processo de desenvolvimento do projeto, desde sua criação e aprovação dentro do Poder Executivo Estadual (computando aqui todo o trâmite entre as secretarias), o processo específico para a contratação (mediante concurso público) dos novos

³⁵ Para mais informações ver a Lei Complementar nº 1.079, de 17/12/2008, que institui a BR e o Decreto nº 59.685, de 31/10/2013, que a regulamentou.

funcionários só pôde ocorrer, inclusive, após o processo passar pelo crivo do Poder Legislativo e a promulgação da lei que ocorreu em 17 de janeiro de 2013. Com certeza isto, de alguma forma, atrasou o andamento da própria transição e da melhoria dos serviços prestados por este ente.

Além disto, não fica clara uma forma de participação dos funcionários nas decisões estratégicas e táticas do órgão, mesmo quanto à transição, pois esta questão não foi abordada pelos entrevistados nem aparece nos documentos analisados. Consequentemente, não se vislumbrou a criação de fóruns para debater estes temas, nem para a propositura de melhorias no escopo do projeto.

Concluindo, embora faltem mais elementos que façam a vinculação das ações efetuadas na área de gestão de pessoas com os resultados do órgão, transparece que as ações foram importantes e estão sim atreladas aos desempenhos obtidos. Pode-se justificar o comentário lembrando que, com o retorno dos policiais civis para a Secretaria de Segurança, foram os funcionários, em geral oficiais administrativos, que assumiram e passaram a dirigir várias das circunscrições e algumas Superintendências Regionais, uma vez que eles detinham o conhecimento técnico e alguma experiência na área. Assim, os índices de atendimento dependem, muito, do trabalho dos funcionários, desta forma, de onde se depreende que as melhoras auferidas e os desempenhos dos funcionários estão vinculados às ações relatadas nesta seção.

4.4.3 Novas estruturas organizacionais

Um dos itens que apareceram com grande relevância durante a revisão de literatura foi a análise da estrutura organizacional, cuja relação com o estudo de caso será avaliada a seguir.

Primeiramente, é importante reforçar que há alteração da forma jurídica/administrativa do Detran-SP, pois, no início, ele era uma coordenadoria (administração direta) vinculada à Secretaria de Segurança Pública. Continuou no mesmo formato quando foi transferido para a Secretaria de Gestão Pública e, ainda como coordenadoria passou para a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Nesta última secretaria, o Detran-SP foi transformado em autarquia (lei Complementar nº 1.195, de 17 de Janeiro de 2013), com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Isto mostra uma orientação voltada para um formato com mais autonomia, visando uma estrutura que lhe permitisse maior agilidade nas resoluções de seus problemas. Todavia, a dificuldade para a sua implantação é evidenciada pelo lapso temporal necessário, pois a transição iniciou-se em março/2011 e a lei citada foi promulgada em janeiro/2013.

Entre os motivos elencados para tal demora, pode-se citar o próprio desenvolvimento do projeto, com o novo modelo e sugestões de alteração, como todo o trâmite administrativo (dentro do próprio poder Executivo) e legislativo necessários para concretizá-lo.

Então, prosseguindo com a análise, o Detran-SP passou, também, por uma descentralização, como se pode depreender da criação das 20 regionais (Superintendências Regionais³⁶).

As citadas regionais procuram acompanhar, monitorar e dar suporte técnico, principalmente nas áreas de Habilitação, Veículos e Administração para as Ciretrams, estas que são os braços do Detran-SP nos municípios, ou seja, as realizadoras dos serviços nos municípios.

Entretanto, as atividades das citadas Superintendências, embora abarcadas na lei complementar que transformou o Detran-SP em autarquia, não estão claras, até por conta de ser algo novo e estar em processo de implantação.

Dentro deste escopo, Daniel Annenberg diz:

[...] a criação da autarquia permitiu que nós criássemos uma estrutura mais descentralizada, como por exemplo, as superintendências regionais. Ainda que estas não estejam totalmente efetivas, aos poucos começam a exercer um papel importante que permite que nem tudo fique centralizado na sede, além de permitir, também, que haja toda uma coordenação e um trabalho, de fato, padronizado [...]. (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

³⁶ De acordo com o Decreto nº 59.579, de 08 de outubro de 2013, foram criadas as seguintes Superintendências Regionais de Trânsito: a) da Capital; b) da Região Metropolitana de São Paulo; c) de Campinas I; d) de Campinas II; e) de Sorocaba I; f) de Sorocaba II; g) de Sorocaba III; h) da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, com sede em São José dos Campos; i) de Ribeirão Preto; j) da Região Metropolitana da Baixada Santista, com sede em Santos; k) de São José do Rio Preto I; l) de São José do Rio Preto II; m) de Bauru; n) da Região Central; o) de Marília; p) de Araçatuba; q) de Presidente Prudente; r) de Franca; s) de Barretos; t) de Registro.

Uma avaliação completa desta questão fica prejudicada pelo fato de a descentralização não ter sido finalizada, todavia, como já dito anteriormente, fica evidente a orientação escolhida e suas motivações.

Na linha de comparação com ações de outro estado, verifica-se que a descentralização também foi utilizada pelo Detran.PE, pois de acordo com Azoubel (2006, p.21) “a descentralização foi posta em prática não apenas através da criação de novas Ciretrans informatizadas, mas também pela implantação dos postos avançados [...]”.

Quanto ao tamanho (*escala*) do Detran-SP, verificamos que, de acordo com as suas atribuições oriundas do Código de Trânsito Brasileiro,³⁷ ele possui uma grande quantidade de atividades complexas e extensas. Para exemplificar, pode-se lembrar que as atividades relacionadas aos veículos (registro, transferência, entre outros), habilitação (primeira habilitação, adição de categoria, mudança de categoria, renovação, 2ª via, entre outros), educação para o trânsito e fiscalização do trânsito³⁸ estão entre aquelas atinentes ao seu trabalho.

Considerando, ainda, a extensão do território estadual, que possui aproximadamente 30% da frota nacional de veículos e que são emitidas, aproximadamente, 450.000 CNH's por mês, fica evidente a necessidade de um corpo técnico capacitado e em grande quantidade para dar vazão aos serviços solicitados pela população.

Importante frisar-se que o Detran-SP está presente em todos os municípios, sendo que em 336 deles possui unidades que fazem os serviços de habilitação e veículos e nas demais (municípios menores), apenas as atividades relacionadas aos veículos, ficando estas vinculadas àquelas, para os demais serviços.

A lei complementar nº 1.195, de 17/01/2013 criou a Presidência e a Vice-Presidência, seis diretorias setoriais (Diretoria de Habilitação; Diretoria de Veículos; Diretoria de Administração; Diretoria de Atendimento ao Cidadão; Diretoria de Sistemas; Diretoria de Educação para o Trânsito e Fiscalização), além das 20 superintendências já citadas.

Também foram criadas, como já citado anteriormente, as carreiras permanentes de Oficial Estadual de Trânsito (contando com 800 vagas, conforme lei

³⁷ Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 e suas alterações.

³⁸ Para mais informações sobre os serviços do Detran-SP, acessar <www.detran.sp.gov.br>.

complementar) e Agente Estadual de Trânsito (contando com 1.400 vagas, conforme lei complementar), restando oportuno informar que a autarquia ainda conta com, aproximadamente, 1.930 Oficiais Administrativos, que lá já estavam e nela permanecerão. Por último, conforme Concurso Público nº 01/2013, do Detran-SP, em seu edital de abertura de inscrições,³⁹ publicado em 27/06/2013, o concurso pretendia ocupar 600 vagas de Oficial Estadual de Trânsito e 600 vagas de Agente Estadual de Trânsito.

Vale fazer algumas reflexões. Antes da transformação em autarquia, conforme Decreto nº 56.843, de 17/03/2011, a composição, em termos de diretorias setoriais, da Coordenadoria Detran-SP era a seguinte: Diretoria de Condutores; Diretoria de Veículos; Diretoria de Educação para o Trânsito; Diretoria de Sistemas; Diretoria de Credenciamento; Diretoria de Sinalização e Engenharia de Tráfego; Diretoria de Fiscalização de Condutores e Veículos; Diretoria de Administração (figura 4).

Figura 4 – Organograma da Antiga Coordenadoria Detran-SP

Fonte: Elaboração própria. Dênis Alves Rodrigues, 2014. Os dados foram baseados no Decreto que transferiu o Detran-SP da Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Gestão Pública.

Após a transformação em autarquia, a Diretoria de Sinalização e Engenharia de Tráfego foi suprimida e a de Educação para o Trânsito uniu-se à de Fiscalização de Condutores e Veículos, abrindo, assim, espaço para a criação da Diretoria de

³⁹ Informações acessíveis em <<http://www.vunesp.com.br/DTRA1201/>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

Atendimento ao Cidadão. Com as alterações citadas e considerando o decreto nº 59.055, de 09/04/2013, o Detran-SP passa a ter seis diretorias setoriais (figura 5).

Figura 5 – Organograma da atual Autarquia Detran-SP

Fonte: Elaboração própria. Dênis Alves Rodrigues, 2014. Os dados foram baseados na lei e regulamentação da autarquia do Detran-SP.

* Conforme o Decreto nº 59.055, de 09/04/2013, o gabinete do Diretor Presidente contém: Assessoria; Auditoria Interna; Observatório; Ouvidoria; Comissão de Ética; Sistema de Informações ao Cidadão – SIC; Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso – Cada.

Além disto, é importante frisar, para a compreensão da nova arquitetura organizacional do Detran-SP (autarquia), que as Diretorias Setoriais são divididas em Gerências, e estas em Núcleos ou Centros, conforme desenho do organograma na figura 6.

Figura 6 – Exemplo de organograma de uma diretoria setorial da autarquia Detran-SP

Fonte: Elaboração própria com base na lei e regulamentação da autarquia do Detran-SP.

Isto, de alguma forma, mostra que uma área passa a ter mais relevância, como a de atendimento ao cidadão, enquanto outras perderam visibilidade, como a de Sinalização e Engenharia de Tráfego, que foi incorporada pela Diretoria de Administração, virando uma Gerência, especificamente um Centro (unidade administrativa); Diretoria de Fiscalização de Condutores e Veículos, Diretoria de Educação para o trânsito e a de Credenciamento, esta última que virou uma Gerência, subordinada à Diretoria de Habilitação, na nova estrutura.

Percebe-se que algumas das adaptações são questionáveis, por exemplo, a junção das áreas de Fiscalização de veículos e condutores com a área de Educação para o trânsito. A princípio, esta alteração não faz muito sentido por serem áreas importantes para a melhoria da segurança viária e a decorrente diminuição de acidentalidade no trânsito, além de serem muito distintas, como se pode verificar através de suas respectivas responsabilidades no escopo do decreto que regulamenta a autarquia.

Portanto, num primeiro momento, o motivo de algumas das alterações era para permitir a criação e valorização da Diretoria de Atendimento ao Cidadão, dentro de uma aparente limitação de criação de diretorias setoriais.

Ainda, na questão das estruturas organizacionais, Daniel Annenberg disse: “Lógico que você precisa ter fiscalização, precisa ter uma estrutura, que no caso do

Detran-SP, é uma estrutura gigantesca [...]” (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014), ainda reforça que:

[...] sem instrumentos de TIC, você não consegue coordenar tudo isto, mas é fundamental esta descentralização e é preciso, lógico, unidades enxutas, nós percebemos, e percebe-se cada vez mais, que não há a necessidade de tantos funcionários. Por isso, que alguns casos nós até terceirizamos atividades, como é o caso, por exemplo, de recepção e orientação ao cidadão. Não há necessidade de termos funcionários específicos do Detran-SP, para fazer isto, é possível terceirizar, as estruturas podem ser mais enxutas. É muito importante, apenas, que algumas atividades, principalmente de fiscalização, permaneçam na mão do estado e de forma efetiva, que possam de fato fazer esta fiscalização. Hoje o Detran-SP não tem equipes que possam fazer esta fiscalização tão bem, isto ainda precisa ser desenvolvido, na minha forma de entender. (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

Com isto, considerando o histórico do órgão e as constantes denúncias relacionados aos departamentos de trânsito do país, verifica-se que a fiscalização e acompanhamento das regionais, bem como das Ciretrans ou unidades de atendimento, são extremamente importantes para atender a uma uniformidade e lisura nos procedimentos e atividades. Fique claro que isto é algo que precisa ser mais bem trabalhado, até por conta da fragilidade das Superintendências, pela situação atual (implantação e definição de atividades).

Todas estas questões estão de acordo com as problemáticas enfrentadas neste tópico, relacionadas ao tamanho das organizações e às atividades a elas concernentes (especialização), pois, quando um órgão tem muitas áreas de atividade, como fica comprovado pelas informações constantes neste trabalho, o controle e acompanhamento ficam mais difíceis, ainda mais se tiverem grandes dimensões ou uma grande quantidade de regionais, como o caso em estudo.

Com isto, fica claro que um grande desafio, e uma grande dificuldade, a enfrentar é a regionalização (descentralização) do Detran-SP. Esta questão não está bem resolvida, desde as atividades que precisam ser feitas pelas regionais, até uma forma de acompanhamento pelas diretorias da sede (diretorias setoriais). Tudo isto para que, entre outras questões, mantenham uma mesma uniformidade nos serviços e no trabalho como um todo, além de poder fiscalizar a ação de seus funcionários.

Desta forma, as vinculações, em termos organizacionais, entre Ciretran–Regionais, Regionais–Diretorias Setoriais (sede) e Ciretran–Diretorias Setoriais

(sede) precisam ser mais bem definidas e delineadas, para o bom funcionamento do ente da administração pública e para evitar duplicações de atividades e retrabalhos.

Outra questão importante a destacar é a necessidade de se ter unidades enxutas, como ponderou Daniel Annenberg (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014), ou seja, com uma quantidade de funcionários ⁴⁰ (concursados) insuficientes ou por um ideal de flexibilização do serviço, optou-se pela terceirização de algumas das atividades do Detran-SP.

Diante disto, as atividades ligadas ao atendimento e recepção foram terceirizadas, como também o foram alguns serviços, como segurança predial e limpeza também o foram. Isto parece ser uma linha seguida por vários órgãos da administração pública, independentemente da atividade, concedendo-lhes certa flexibilidade e mantendo as áreas fins para os funcionários públicos.

Por fim, se faz necessário destacar que a descentralização, como uma forma de atender mais rapidamente às necessidades da população, e não criar um gargalo (por conta da centralização) no andamento dos serviços, é o caminho escolhido para procurar melhorar os seus resultados. Não se pretende, tão somente, a descentralização dos serviços, pretende-se a descentralização dos recursos financeiros, administrativos e fiscalização. Estas ações parecem fundamentais para que se possa melhorar o desempenho do Detran-SP, uma vez que uma estrutura gigante e centralizada tende a ter problemas com o atendimento à população, principalmente quanto à resolutividade dos problemas dos cidadãos.

4.4.4 Controle de resultados

Quanto a esta categoria, não encontramos muitas formas de monitoramento, mas temos as análises e acompanhamento das pesquisas efetuadas após os serviços presenciais, mostrando uma aprovação popular (geral), de mais de 95%, e a criação da Bonificação de Resultado (BR), a qual prevê o pagamento de uma bonificação aos funcionários, desde que as metas estipuladas em conjunto com a Secretaria da Fazenda, Casa Civil e da Gestão Pública sejam atingidas. Todavia, há

⁴⁰ Uma questão que ajuda nesta interpretação é a relação entre vagas criadas pela lei da autarquia do Detran-SP e as vagas disponibilizadas em concurso público, ambos dados já foram expostos nesta pesquisa.

que se ressaltar que não foram encontrados registros do acompanhamento das metas (indicadores) ali desenvolvidas, junto às áreas ou funcionários.

Quanto a este assunto, Daniel Annenberg disse:

[...] praticamente todas as unidades com o novo modelo, tiveram mais de 95% de avaliação positiva, bom ou ótimo, com certeza. A avaliação do cidadão é muito importante, e a própria avaliação da própria administração, nós estávamos constantemente fazendo avaliações dos serviços, do novo formato do Detran-SP. (Entrevista concedida ao autor em 26/05/2014).

Neste sentido, embora seja mantido todo o controle *a priori*, como toda a administração pública brasileira está subordinada, por conta da legislação federal, complementada pelas legislações estaduais, percebemos um deslocamento para um controle *a posteriori*, este não previsto, necessariamente, em legislação, mas que mostra uma concepção de retroalimentação e redirecionamento das ações a partir da percepção da população atendida pelos serviços.

Os programas de Bonificação por Resultado (BR) aos quais os funcionários lotados na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional estão abarcados, de certa forma, além de constituírem uma política de recursos humanos, no sentido de tentar incentivar o atingimento de metas, mostram uma evolução no sentido de se procurar meios de mensurar os resultados, pois são indispensáveis para sua execução, conforme se pode verificar através da Lei Complementar nº 1.079, de 17/12/2008, que institui a BR e o Decreto nº 59.685, de 31/10/2013 que a regulamenta.

Com isto, fica evidente que havia uma avaliação e monitoramento de parte das atividades, que são reforçados pelos relatórios que os diretores das novas unidades precisam preencher, focando a quantidade de serviços realizados (separados por tipo/área), o tempo médio de espera e atendimento, além de informações sobre se houve ou não dispensa de cidadãos e o motivo desta.

Por outro lado, como já citado, havia uma falta de informações gerenciais. Os relatórios citados acima são produzidos por unidade, mas não existe um sistema mais complexo, como um BI (*Business Intelligence*),⁴¹ que pudesse gerar informações importantes para que algumas ações mais estratégicas pudessem ser tomadas. Estes sistemas são extremamente convenientes, pois possuem

⁴¹ *Business Intelligence* (ou Inteligência empresarial), de acordo com Côrtes (2008, p.368), é um arcabouço de conceitos e técnicas que buscam extrair conhecimento empresarial a partir de repositório de dados e informações, tantos internos quanto externos.

sinalizadores e, com isto, distorções podem ser rapidamente colocadas à disposição da cúpula da organização para as devidas providências.

Estes sistemas seriam extremamente importantes para evitar e combater as fraudes, pois com uma visão sistêmica, que pode ir do geral ao detalhe, é possível detectar desvios eventualmente efetuados. Além disto, mudanças de comportamentos poderiam ser mais bem analisadas e as devidas providências encaminhadas.

O que se encontra, portanto, é um incipiente controle da qualidade do atendimento nas unidades, efetuado através de relatórios. Todavia, este controle não gera informações gerenciais, ou seja, não existe um sistema informatizado que receba todos os dados dos relatórios das unidades, os processam e produzam informações gerenciais que poderão ser utilizadas para a tomada de decisão pelas diretorias setoriais ou presidência.

Com isto, questões de eficácia e efetividade, de maneira geral, das ações relativas ao Detran-SP não possuem um monitoramento e parece que isto não foi colocado como prioridade em sua reforma, pelo menos não neste momento.

Ademais, não se vislumbraram outros controles financeiros, ou de custos, além dos sistemas informatizados que são utilizados pela administração pública, como o Siafem e o Siafísico. Caso houvesse tais sistemas ou controle do próprio órgão, seria possível efetuar melhor análises quanto ao desempenho do Detran-SP e possíveis possibilidades de diminuição de custos, com a decorrente melhora de sua eficiência.

Como contraponto, vale citar a experiência do Detran.PE, que buscou, com base na metodologia (adaptada) do BSC – *Balanced Scored Card*, a criação de indicadores visando quatro perspectivas (a dos clientes externos, a dos processos internos, a do aprendizado e crescimento e a financeira) (AZOUBEL, 2006, p.189), assim se compunham um quadro de indicadores, com os quais acompanhavam o desenvolvimento da organização.

4.5 Balanço final: principais avanços e lacunas detectados na reestruturação do Detran-SP

A discussão mais detalhada, feita ao longo das seções anteriores, de como o Detran-SP vem trabalhando cada uma das categorias de análise selecionadas,

permite encerrar o presente capítulo delineando uma síntese dos principais achados do estudo de caso.

Parte desta síntese é apresentada no quadro 2, que apresenta os principais avanços em cada uma das dimensões estudadas, bem como as principais lacunas e as principais dificuldades que impediram o órgão de atingir avanços maiores.

Quadro 2 – Síntese do estudo de caso do Detran-SP: avanços, lacunas e dificuldades na reestruturação do órgão

Dimensão	Principais avanços (O que foi feito)	Lacunas (O que não foi feito)	Dificuldades enfrentadas (Por que não foi feito)
Foco no Cidadão	<ul style="list-style-type: none"> • Envio de comunicados aos cidadãos; • Relacionamento proativo com os cidadãos; • Novo modelo de atendimento pessoal; • Criação de canais de atendimento não presenciais (telefone e internet); 	<ul style="list-style-type: none"> • Não finalização da implantação do novo modelo de atendimento em todas as unidades; • Não participação da sociedade civil (cidadãos) nas decisões; 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade na coordenação da participação dos cidadãos nos processos decisórios; • Extremo controle procedimental (<i>ex ante</i>) e falta de funcionários fizeram com que o novo modelo demorasse a ser implantado.
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> • Negociação com fornecedores para diminuição dos valores dos contratos; • Racionalização de processos, em nível micro, como por exemplo renovação de CNH. 	<ul style="list-style-type: none"> • O Orçamento do órgão aumentou; • Ausência de relatórios gerenciais apurados que permitissem um acompanhamento mais macro, vislumbrando possibilidades de melhorias; 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de custos nunca foi um objeto explícito do programa de reestruturação, que desde o princípio deu mais ênfase a tópicos como qualidade no atendimento, satisfação do usuário, etc.

(continua)

Quadro 2 – Síntese do estudo de caso do Detran-SP: avanços, lacunas e dificuldades na reestruturação do órgão

Dimensão	Principais avanços (O que foi feito)	Lacunas (O que não foi feito)	Dificuldades enfrentadas (Por que não foi feito)
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Ouvidoria; • Criação da Setorial da Corregedoria Geral da Administração no Detran-SP; • Participação da sociedade civil organizada (associações e sindicatos) nas decisões; • Acesso do cidadão a parte de seus dados, pela internet; 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de informações sobre contratos, principalmente sobre gastos, e arrecadação; • Falta de informação sobre os credenciados, inclusive sobre fiscalização; • Disponibilização de todas as informações do cidadão na internet; 	<ul style="list-style-type: none"> • A falta de informatização de alguns dados, de integração dos sistemas informatizados e sua baixa qualidade dificultam muitas das ações de transparência, pois não consegue apresentar informações confiáveis à população.
TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de aplicativos, como o simulado da prova eletrônica; • Serviços eletrônicos (internet), como a solicitação de 2ª via de sua CNH; 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de integração dos sistemas; • Falta de contingência para os sistemas que funcionam via internet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa qualidade da maioria dos sistemas em funcionamento; • Falta de capacidade de desenvolvimento e melhorias dos sistemas em tempo adequado.

(continuação)

Quadro 2 – Síntese do estudo de caso do Detran-SP: avanços, lacunas e dificuldades na reestruturação do órgão

Dimensão	Principais avanços (O que foi feito)	Lacunas (O que não foi feito)	Dificuldades enfrentadas (Por que não foi feito)
TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Padronização de processos no estado; • Desenvolvimento de sistemas com melhor usabilidade. 		<ul style="list-style-type: none"> • A Prodesp centralizou as melhorias em sistemas, todavia não conseguiu atender às novas demandas de forma satisfatória.
Gestão de pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Regularização funcional dos servidores; • Reajuste salarial; • Implantação de processo seletivo interno para provimento de cargos de direção; • Realização de cursos, treinamentos e capacitações; • Aumento do quadro de funcionários, com criação da carreira específica; • Programa de Bonificação por Resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não participação dos funcionários no planejamento tático e estratégico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Demora para a criação de nova carreira; • Demora para a realização de novo concurso público.

(continuação)

Quadro 2 – Síntese do estudo de caso do Detran-SP: avanços, lacunas e dificuldades na reestruturação do órgão

Dimensão	Principais avanços (O que foi feito)	Lacunas (O que não foi feito)	Dificuldades enfrentadas (Por que não foi feito)
Novas estruturas organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização; • Transformação em autarquia; • Terceirização de algumas atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não definição clara do papel das regionais (Superintendências; • Ausência de coordenação e fiscalização de suas unidades de atendimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade e demora em implantar a regionalização; • Supressão e/ou junção de Diretorias; • Grande gama de atividades, inclusive diferentes, sob sua responsabilidade.
Controle de resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento da qualidade do atendimento; 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de monitoramento de outras áreas, como: custos, processos internos, habilitação, veículos, educação para o trânsito, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • A não existência de informações gerenciais não permitiram o monitoramento das demais áreas, inclusive por falta de dados estatísticos.

Fonte: Elaboração própria. Dênis Alves Rodrigues, 2014.

(conclusão)

Embora o quadro 2 faça, de forma sucinta, um *overview* da reforma administrativa ocorrida no Detran-SP, nota-se que um dos principais temas ou áreas de atenção foi o foco no cidadão. Assim, parece salutar também elaborar um resumo onde estejam sintetizados os serviços e ações que foram executados com o foco direto no cidadão, para avaliar o impacto de cada um, de forma isolada. Desta forma, o quadro 3 apresenta esta análise.

Quadro 3 – Avaliação dos principais serviços e ações, com foco no cidadão, do Detran-SP

Serviço/ação	Tipo de melhoria	Impacto para o cidadão
Envio de comunicados aos cidadãos	Envia cartas e SMS aos cidadãos informando sobre a sua situação e orientando sobre serviços.	Permite que o cidadão regularize sua situação, evitando maiores problemas (ou penalidades) com a administração pública.
Novo modelo de atendimento pessoal	Remodelagem do seu atendimento pessoal, com base no modelo do Poupatempo, terceirizando parte do respectivo serviço.	Melhora as condições de atendimento ao cidadão, pois melhora as acomodações (infraestrutura) dos locais de atendimento, organiza o fluxo de atendimento e dispõe (em muitos casos) de orientadores, funcionários específicos para passarem informações e sanar dúvida dos cidadãos.
Canal de atendimento - sítio eletrônico	Remodela o antigo sítio eletrônico, disponibiliza informações e locais sobre os serviços, disponibiliza serviços que podem ser efetuados pela internet, além de informações institucionais e legislações.	Facilita o acesso pelo cidadão às informações e serviços.
Canal de atendimento - telefônico	Criada central de atendimento telefônico ao cidadão, que permite esclarecer dúvidas sobre serviços, fazer elogios, críticas ou sugerir melhorias.	Facilita o acesso pelo cidadão às informações sobre serviços e facilita o encaminhamento de críticas, sugestões e elogios.
Canal de atendimento - facebook	Criada uma página institucional do Detran-SP no facebook.	Disponibiliza informações institucionais e vira um canal de comunicação, podendo ser encaminhadas dúvidas, sugestões ou críticas.
Canal de atendimento - twitter	Criada uma conta institucional do Detran-SP no twitter.	Disponibiliza informações institucionais e vira um canal de comunicação, podendo ser encaminhadas dúvidas, sugestões ou críticas.
Racionalização de procedimentos	Procurou desburocratizar alguns serviços e procedimentos.	Diminui o tempo e/ou etapas necessárias à execução de alguns serviços. Agiliza a execução dos serviços pelo cidadão.

(continua)

Quadro 3 – Avaliação dos principais serviços e ações, com foco no cidadão, do Detran-SP

Serviço/ação	Tipo de melhoria	Impacto para o cidadão
Ouvidoria	Criação e institucionalização da Ouvidoria.	Facilita o acesso pelo cidadão às suas informações e sobre serviços, facilita o encaminhamento de denúncias, críticas, sugestões e elogios.
Setorial da Corregedoria Geral da Administração (CGA)	Criação e institucionalização da CGA.	Facilita o encaminhamento de denúncias e agiliza a sua investigação, permite a correção de atos dos funcionários do Detran-SP, por um órgão externo.
Aplicativos na internet	Desenvolvimento de aplicativos, tais como o da prova teórica.	Procura facilitar o processo de aprendizagem sobre a legislação de trânsito e acesso a serviços.

Fonte: Elaboração própria. Dênis Alves Rodrigues, 2014.

(conclusão)

Com base nas informações do quadro 3, fica evidenciado que por várias formas pretendeu-se facilitar o acesso do cidadão às suas informações e serviços, além disto, facilitou, por meio da criação de vários canais, o encaminhamento de denúncias, críticas e sugestões, procurando estar mais próximo do cidadão. Por outro lado, houve investimento na infraestrutura dos locais de atendimento e em redesenho de alguns processos, para garantir um atendimento pessoal de maior qualidade, trazendo maior comodidade ao cidadão e mostrando que estas ações são importantes e trazem benefícios aos cidadãos.

A Transparência aparece em algumas das ações, até por haver forte intersecção com outras categorias, embora haja muitas informações que não são publicizadas.

A eficiência não foi um ponto forte, principalmente quanto à redução de gastos, todavia, ela aparece de forma diluída nas preocupações em otimizar os processos, principalmente tentando se valer de ferramentas de TIC. Esta otimização, muita das vezes, mostra-se pelo lado do cidadão, que pode ter o tempo e gastos para a execução de determinado serviço diminuídos, como os serviços eletrônicos (realizados pela internet).

Quanto às ferramentas de TIC, especificamente, parece ser necessário um grande avanço na customização de alguns sistemas, com melhor usabilidade, além de uma maior integração entre eles. Além disto, há espaço para uma maior utilização destes sistemas para fiscalizar os processos.

No que tange à gestão de pessoas, nota-se um grande esforço em valorizar os recursos humanos, principalmente, com melhorias salariais (quer seja de forma direta, com reajustes ou gratificações por tempo de serviços, ou por meio do programa de Bonificação por Resultado – BR). De outro ângulo, percebem-se várias ações visando o treinamento e capacitação dos recursos humanos do Detran-SP e dos seus credenciados, o que permitiu o bom andamento do projeto.

A estrutura organizacional foi modificada, passando por uma descentralização (regionalização), bem como para um formato com maior autonomia, dentro da administração pública. O estágio atual da descentralização não permite avançar em uma análise mais profunda. Mas isto possibilita uma melhora na resposta aos cidadãos, além de facilitar o desenvolvimento e benfeitoria de forma regional. Além disto, a terceirização propiciou um ganho significativo na melhoria do atendimento, pois os terceirizados ocupam boa parte dos postos que fazem parte do atendimento e orientação, além de outros serviços como limpeza e segurança. Uma preocupação quanto a este último ponto fica por conta do limite entre as atividades que podem ser exercidas por terceirizadas e as que devem ser efetuados por funcionários públicos.

Por último, quanto ao controle de resultados, percebe-se que o foco foi muito voltado para a qualidade do atendimento e, mesmo assim, de forma local, pois não existiam relatórios gerenciais, mais globais e com indicadores, o que fazia que quase inexistisse um monitoramento com base em indicadores na reestruturação.

CAPÍTULO 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso em estudo foi esmiuçado, respeitando os objetivos do presente trabalho, de forma que se conseguisse produzir uma descrição do que realmente foi feito ou não em termos de reestruturação, com base na literatura. Do mesmo modo, seu caráter analítico aprofundou a investigação dos achados e lacunas encontrados neste projeto, tornando mais claros os resultados auferidos e os problemas detectados. Todo este esforço foi no sentido de apoiar futuras reestruturações para que a instituição obtenha melhores resultados ou que esteja mais bem preparada para as situações que serão enfrentadas.

Assim, nas próximas seções, fazendo um fechamento da pesquisa, são apresentados a trajetória percorrida, os principais achados do estudo de caso, as limitações da pesquisa e as sugestões para estudos futuros.

5.1 Trajetória percorrida

Inicialmente, é importante relembrar o percurso realizado. Assim, no Capítulo 1 foi feita uma breve síntese das reformas administrativas do estado brasileiro, no período republicano. Com isto, foi possível analisar o histórico e verificar que elas ocorreram, em geral, em nível nacional.

Diante disto, abre-se uma oportunidade e necessidade, reforçadas por Abrucio ([2008?]), conforme exposto no Capítulo 1, de evolução e estudo de reformas administrativas em nível subnacional. Assim, considerando este cenário, optou-se pelo estudo de um órgão estadual, o Departamento de Trânsito do Estado de São Paulo – Detran-SP.

O estudo de caso do Detran-SP é importante, por se tratar de um órgão de alta relevância para a população paulista e estar em um momento ímpar de reforma administrativa, o que faz com que ele se transforme em um interessante laboratório para pesquisa.

Além disto, o histórico de problemas e dificuldades vivenciados pelos Departamentos de Trânsito Estaduais em todo o país reforçam a necessidade de melhoria em suas atividades e mais qualidade na prestação de seus serviços, além

de ser necessário o avanço de seus resultados, o que torna a reestruturação do Detran-SP, ainda mais, um relevante caso a ser estudado.

Por outro lado, escolhida e justificada a pesquisa em tela, foi necessário buscar na literatura padrões, ou melhor, métricas de análise que tornassem viável o presente estudo. Esta revisão da literatura foi efetuada no Capítulo 2 e proporcionou a seleção de categorias para guiar a análise. A base para o desenvolvimento de uma lista de categorias – subdivididas em princípios e instrumentos – foram, principalmente, os autores focados na reforma do Estado brasileiro.

As citadas categorias foram divididas, por conta da sua complexidade e de seu objeto, pois, restou clara a diferenciação em categorias que se mostraram princípios balizadores do projeto e outras que se mostraram instrumentos que proporcionariam o alcance dos objetivos do projeto, sempre focado nos princípios. Com isto, a revisão de literatura realizada no Capítulo 2 trouxe a seguinte divisão:

Princípios

- Foco no cidadão
- Eficiência
- Transparência

Instrumentos

- TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
- Gestão de Pessoas
- Novas Estruturas Organizacionais
- Controle de Resultados

Ainda durante a própria revisão de literatura, percebeu-se que havia intersecção entre as categorias, ou seja, ações que muitas vezes pudessem ser enquadradas em mais de uma categoria. Todavia, isto não apresentou prejuízos à pesquisa, e no momento oportuno foi escolhido o enquadramento para cada caso dependendo de onde melhor se encaixava, quer na literatura ou no caso prático, onde se mostrava mais alinhado a uma determinada categoria.

Após o desenvolvimento das categorias que basearam o estudo de caso, foi efetuada, no Capítulo 3, a descrição da metodologia e da justificativa que acompanham o presente estudo de caso. Neste momento, foi possível melhor descrever a metodologia utilizada (estudo de caso único) e a forma de coleta de

informações (análise de documentos, entrevistas e comparações com situações de outros departamentos de trânsito estaduais), o que proporcionou maior validade a esta pesquisa, que é majoritariamente qualitativa.

Evidentemente, o fato de se ter optado por um estudo de caso único traz limitações, primeiro por não haver comparações com outros trabalhos, e, também, por não permitir generalizações. Mas, mesmo ciente dessas limitações, a presente pesquisa manteve-se nesta linha por entender que as circunstâncias eram propícias, uma vez que o pesquisador possuía fácil acesso às informações e conhecimento sobre o assunto em comento, por um lado, e, por outro, o fato de o Detran-SP ser um caso relevante e sua reforma estar acontecendo contemporaneamente à pesquisa.

Tendo sido feita a necessária revisão de literatura e definição e justificativa metodológica, foi realizado no Capítulo 4 o estudo de caso propriamente dito. O caso é iniciado com uma breve discussão introdutória sobre como a reforma do Detran-SP entrou na agenda política e de como se deu sua implantação, o que ocorreu respectivamente nas seções 4.1 e 4.2. Isso feito, a seção 4.3 introduziu o estudo de caso propriamente dito, à luz dos Princípios e Instrumentos selecionados pela revisão de literatura efetuada no Capítulo 2.

O estudo de caso é finalizado por meio de dois quadros sínteses (seção 4.5), que apresentam um resumo dos achados (logros, lacunas e deficiências), e de um quadro sobre as principais ações e serviços com o foco no cidadão, uma vez que ficou evidenciado que este foco foi um dos principais tópicos nesta reforma administrativa. Esses resultados são, naturalmente, atinentes ao Detran-SP, todavia podem ser vistos como um exemplo relevante, ou uma primeira aproximação para resultados e dificuldades possíveis de serem enfrentados em reformas administrativas em âmbito estadual e com foco intraorganizacional. Desta forma, sugerem as orientações, dificuldades e lacunas encontradas em reformas deste tipo.

5.2 Principais achados do estudo de caso

De outra mão, pode-se ver que a contribuição desta pesquisa, em termos práticos, deve-se, principalmente, ao fato de ter reunido uma série de informações e análises sobre os pontos fortes, fracos e lacunas encontradas durante uma

reestruturação de um órgão público, de nível subnacional, podendo, assim, servir de aprendizagem ou orientação para gestores públicos que tenham a sua frente empreitadas como esta.

Ou seja, a partir do aprofundamento em um estudo de caso relevante pode-se ter ideias gerais de como, na prática, as reformas estão acontecendo e sobre os problemas que se enfrentam durante o seu percurso. Obviamente, cada caso tem as suas peculiaridades, mas, a análise de casos relevantes pode ajudar a basear ações futuras, em órgãos semelhantes. Com isto, o presente estudo oferece uma contribuição para a prática gerencial, ao servir como fonte de informações para futuras reformas administrativas, sobretudo em nível estadual e intraorganizacional, que possam aprender com a experiência do Detran-SP. Estando ciente das dificuldades e principalmente dos gargalos encontrados, o gestor público pode melhor delinear seu planejamento, criando ações ou se preparando mais adequadamente para uma reestruturação semelhante ao caso em epígrafe.

Esta pesquisa procurou, ainda, fazer um contraponto entre a teoria e a realidade (prática) das reformas da administração pública, focando no âmbito subnacional. Com isto, foi possível verificar em que medida há aderência ou não entre teoria e prática, além de verificar o que está sendo feito em termos de reforma em nível estadual.

De ordem acadêmica, embora não se tenha a pretensão de preencher a lacuna de falta de estudos sobre reforma administrativa em nível estadual, ou mesmo intraorganizacional, foi deixado um modelo de categorias aqui formuladas, divididas em Princípios e Instrumentos, com base na revisão de literatura, que pode ser utilizado em outros estudos de casos semelhantes. Isto permitiria, a partir das análises conjuntas dos casos, melhor avaliar os caminhos da nova administração pública e as decorrentes reformas administrativas em nível subnacional.

Diante disto, insta relacionar, por último e de forma resumida, os fatos mais relevantes da pesquisa efetuada, tanto em termos de realizado, como de lacunas ou falhas durante a reestruturação do Detran-SP.

Percebe-se que houve um grande esforço para trazer o cidadão para o centro do debate, priorizando-o nas ações. Desta forma, a melhoria do atendimento pessoal até a criação de múltiplos canais de comunicação com a população (ouvidora, telefone, e-mail, página da internet, entre outros) foram importantes,

também, para dar maior transparência ao processo. Assim, desenvolveu-se uma orientação para este trabalho, embora tenha ficado clara a necessidade de melhorias.

Considerando, ainda, a escolha do presidente do Detran-SP, que foi a mesma pessoa que implantou o Programa Poupatempo, no Estado de São Paulo, fica evidenciado que, entre os princípios que balizaram o projeto aqui estudado, a categoria “foco no cidadão” foi a que teve maior força e relevância durante a reestruturação. Por outro lado, a questão de eficiência não teve tanta força e preocupações quanto aos desdobramentos das demais ações. Isto é importante frisar, pois caso a organização a ser estudada fosse outra, como um banco ou uma empresa que trabalhasse em um contexto de concorrência, os focos poderiam estar invertidos, assim, talvez a questão da eficiência fosse sobreposta aos demais princípios. Ainda nesta seara, a mudança do relacionamento com a população, para um modelo mais proativo, é importante, na medida em que busca orientar o cidadão quanto às suas responsabilidades antes que tenha prejuízos ou incorra em infrações mais graves.

Estas mudanças de paradigmas são deveras importantes se se considerar que a legislação de trânsito é vasta e complexa, o que dificulta o entendimento e compreensão de todas as regras e todas as situações previstas por parte dos cidadãos. Todavia, a implantação do novo modelo de atendimento presencial em muitas unidades, como é o caso em estudo, é muito difícil, e isto pode ser verificado considerando que boa parte unidades ainda está no modelo antigo. Os pontos que aparecem como responsáveis por esta dificuldade são a falta de funcionários e o extremo controle procedimental da administração pública brasileira, principalmente no que se refere a licitações, contratos, entre outros. Ademais, a falta de participação da sociedade civil nas decisões é uma das lacunas que precisam ser mais bem trabalhadas.

Outro ponto importante foi a escolha por terceirizar parte dos serviços, focando nos atendentes e orientadores, o que contribui para propiciar o aumento do quadro de funcionários, principalmente considerando a demora para se conseguir novos contratados (concurso público), oriundos da nova carreira da autarquia.

Também, evidenciou-se que a utilização de TIC é muito importante neste processo e que ela pode ser um catalisador, isto, quando sua utilização permite

melhorias no relacionamento com o cidadão e mesmo o aperfeiçoamento da eficiência do órgão público. Todavia, a TIC pode se tornar um gargalo e fonte de retrabalho, dificultando o andamento das reformas desejadas, caso não seja bem orientada e coordenada. Esta última questão aparece fortemente relacionada à demora no andamento de algumas ações da reestruturação do Detran-SP.

Por oportuno, deve-se frisar que outro ponto importante foi o investimento nos funcionários. Tal investimento passa por questões salariais, mas avança para o desenvolvimento de cursos, capacitações, treinamentos e oportunidades de crescimento profissional, pois, de outra forma, dificilmente se conseguiria dar vazão às ações reformistas, sem um quadro de funcionários com conhecimento técnico apropriado, inclusive dentro das novas linhas da NAP, dando assim, alicerce para as ações.

É importante lembrar que um dos pontos da reestruturação foi o retorno da maioria dos policiais civis e militares que faziam parte do quadro do Detran-SP para a sua secretaria e atividades originárias, o que remete de início a um empoderamento dos oficiais administrativos (funcionários da carreira administrativa da administração direta do estado de São Paulo), principalmente até a chegada dos funcionários de carreira específica de Trânsito, o que começou a ocorrer apenas em março de 2014.

De outro lado, o caminho escolhido com a descentralização (regionalização) parece ser uma forma de melhor e mais rapidamente resolver os problemas das unidades de atendimento (citretrans, postos avançados, entre outros) e dos cidadãos. Isto, considerando um órgão com a capilaridade e relevância do Detran-SP, embora, seja necessário ressaltar que no caso em estudo não foi finalizada a sua implantação, o que mostra um obstáculo a ser resolvido. Além disto, a escolha da nova forma jurídica, autarquia, permitirá maior celeridade nos encaminhamentos, por conta de sua maior autonomia.

O monitoramento da qualidade do atendimento mostra uma preocupação incipiente com o controle e monitoramento dos resultados, todavia, outras áreas não tiveram o mesmo acompanhamento e preocupação, e percebe-se que a falta de informações gerenciais, que dessem apoio não só ao monitoramento, mas também à tomada de decisão, foi uma das grandes dificuldades encontradas na reforma, não

permitindo que alguns problemas fossem elucidados, pelo menos não de forma adequada.

Fazendo uma análise geral da reestruturação do Detran-SP, percebe-se que este órgão conseguiu melhorar muito o seu desempenho, e atingiu parcialmente os seus objetivos, tendo ainda um caminho a percorrer. Com certeza houve grandes avanços no relacionamento com a população. Também conseguiram desburocratizar serviços e facilitar o acesso dos mesmos pelo cidadão.

Porém, o desempenho teria sido melhor, caso conseguissem agilizar o desenvolvimento de sistemas e os avanços necessários nos já existentes. Assim, evitariam o retrabalho dos funcionários e conseguiriam garantir mais segurança aos processos, o que é muito importante em se tratando de órgãos de trânsito. A opção escolhida, de centralização das ações na área de TIC com a empresa Prodesp não foi a mais acertada, pois com a utilização de outras empresas trabalhando em paralelo poderiam ter conseguido melhores resultados e mais rápido.

Caso o Detran-SP consiga descentralizar as atividades sem perder o controle sobre suas unidades municipais (citretrans ou postos de atendimento), evitando que cada região vire uma ilha isolada com suas próprias regras, poderá melhorar o relacionamento com a população e trabalhar muitas questões de forma mais local, além de aumentar a segurança dos processos.

Um ponto fundamental, que ficou evidente que necessita de melhoria, é a fiscalização dos credenciados, funcionários e processos, pois as ações não mostraram grandes avanços e mudanças nesta área, nem desenvolveram adequadamente os sistemas para auxiliar a suprir esta necessidade.

Por fim, não restam dúvidas que o Detran-SP conseguiu grandes mudanças de paradigmas e utilizou-se de muitos dos Princípios e Instrumentos encontrados na literatura que se refere à NAP. Assim, a revisão de literatura efetuada está, se não totalmente, bem alinhada com a realidade que se verificou nesta reforma administrativa, o que independe do total sucesso na implantação e utilização das orientações de todas as categorias. Isto porque, existem vários fatores externos que influenciam e há a necessidade de um tempo maior para a maturação do projeto, tendo em vista a reforma ser relativamente recente.

Desta forma, embora tenha-se percebido diferenças em termos de importância entre as categorias, neste projeto específico, realmente as orientações

da NAP encaixam-se nos projetos de reestruturações em organizações subnacionais. Todavia, as dificuldades em se levar adiante um projeto como este, no Brasil, dificulta que todos os temas (categorias) levantados sejam trabalhados com a mesma força ao mesmo tempo, além de todas as áreas setoriais do órgão em questão.

Outro ponto que fica evidenciado é que a administração pública subnacional brasileira segue a linha do Neo-Weberian State (NWS), conforme delineado por Pollitt e Bouckaert (2011), pois ficaram claras as dificuldades burocráticas e políticas para o andamento do projeto, principalmente pelo tempo que as ações levaram para se materializar e a sua forma, o que justifica, também, as mudanças ocorrerem de forma incremental.

5.3 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros

Após a revisão do trajeto percorrido (seção 5.1) e de uma breve lista dos achados, lacunas e falhas na reestruturação, todos elencados na seção 5.2, de forma sucinta, bem como uma análise geral da reforma administrativa, passa-se, finalizando a presente pesquisa, a discorrer sobre as limitações deste trabalho e sugestões de estudo.

Quanto às limitações desta pesquisa, é necessário considerar a análise sob alguns ângulos. Primeiramente, a organização pública estudada possui determinadas características, que vale a pena enumerar: inicialmente fazia parte da estrutura da administração direta, passando para a indireta na forma de uma Autarquia; é um órgão que detém o monopólio das ações e atividades em seu âmbito, assim, não há concorrência para a escolha de seus serviços, embora se possa fazer comparações com outros Departamentos de Trânsito de outros estados; está vinculado a regulamentações federais (Denatran e Contran); e trata-se de um órgão finalístico, na medida em que presta serviços diretamente à sociedade. Estas informações são imprescindíveis, pois, caso este estudo de caso se desenvolvesse sobre uma organização pública diversa, como um banco estadual, o contexto, atores, regulamentações e legislação específica envolvida seriam diferentes dos encontrados nesta pesquisa; assim os achados, lacunas e falhas poderiam ser diferentes.

Além disto, como a metodologia utilizada foi um estudo de caso único, pelos motivos já revelados no Capítulo 3, a comparação e generalizações, eventualmente possíveis, ficam limitadas. Assim, caso tivessem sido estudados outros órgãos públicos semelhantes, que estivessem passando ou tivessem passado por uma reforma administrativa, poder-se-ia encontrar ações comuns, o que dariam mais força para se chegar a orientações gerais, permitindo maior generalização dos resultados.

Por último, um dos pontos que seria importante estudar com mais atenção, que não foi muito aprofundado nesta pesquisa, por não ser seu objeto de análise, é o ciclo desta política pública, o que certamente mostraria um caminho para políticas públicas como esta (reformas administrativas), e que precisarão passar pelos poderes executivo e legislativo, em determinado momento. Juntamente com a análise de novos casos de reestruturação de organizações públicas em nível subnacional, que possam acrescentar aos achados aqui apresentados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública - RAP*, v. 41, p.67-86, 2007.
- _____. *Reforma do Estado e Federalismo: O caso dos governos estaduais brasileiros*, [2008?]. Disponível em: <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001181.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.
- ABRUCIO, F. L. et al. Nova Gestão Pública. In: OLIVEIRA, L. M.; GALVÃO, M. C. C. P.(Org.). *Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap, 2009. p.13-38.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados*. Brasília: Consad; São Paulo: Fundap, 2006. p.19-80.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R.S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil – Desafios para a ordem democrática do século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p.27-71.
- AMARAL, A. E. E. H. B.; PINTO, S. S. Gestão de pessoas. In: OLIVEIRA, L.M. de; GALVÃO, M.C.C.P.(Org.). *Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap, 2009. p.268-309.
- ARAÚJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, n. 65, p.137-176, 2005.
- ARAÚJO, M. J. *Aspectos do trânsito: questões controvertidas*. Curitiba: Juruá, 2008.
- ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV; Fio Cruz, 2012.
- AZOUBEL, F. *Administração de departamentos de trânsito: desafios e soluções para a gestão pública*. Recife: Livro Rápido, 2006.
- BARZELAY, M. *Atravesandola burocracia*. México: FCE, 1998.
- BEIRA, L.; ARAUJO, M. de F. I. (Org.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos. São Paulo: Fundap, 2007.
- BENDIX, R. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: UnB, 1986.
- BRASIL. Lei Federal n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 14 dez. 2013.

_____. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm>. Acesso em: 14 dez. 2013.

_____. Ministério das Cidades. Conselho Nacional de Trânsito. Resolução n. 168, de 14 de dezembro de 2004. Estabelece Normas e Procedimentos para a formação de condutores de veículos automotores e elétricos, a realização dos exames, a expedição de documentos de habilitação, os cursos de formação, especializados, de reciclagem e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 dez. 2004. Seção I, p.73. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/download/resolucoes/resolucao_contran_168.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2013.

_____. Ministério das Cidades. Conselho Nacional de Trânsito. Resolução n. 182, de 09 de setembro de 2005. Dispõe sobre uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação da Carteira Nacional de Habilitação. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em 14 dez. 2013.

CHIAVENATO, I. *Introdução a teoria geral da administração*. 7. ed. São Paulo: Campus, 2004.

COLOMBO, C. Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa? Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva. *Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 3, 2006.

CÔRTEZ, P.L. *Administração de Sistemas de Informação*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CUNHA, M. A.; MIRANDA, P. Uso e implicações sociais das TIC pelos governos no Brasil. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

DENHARDT, R. B. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: 2009.

DROR, Y. Training for Policy Makers. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODING, R.E. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2008.

ECO, U. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

EVANS, P.O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, n. 28/29, 1993.

FRESNEDA, P.S.V. Transformando organizações públicas: a tecnologia da informação como fator propulsor de mudanças. *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília, ano 49, n. 1 jan./mar. 1998.

FUNDAÇÃO VUNESP. Disponível em: <<http://www.vunesp.com.br>>. Acesso em: 8 mar. 2014.

GALVÃO, M. C. C. P. et al. (Org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de resultados e terceirização no setor público paulista*. São Paulo: Fundap, 2009.

GIL, A. C. *Como elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: Enap, 2006.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2010.

HUGHES, O. E. *Public Management and Administration*. London: MacMillan, 1998.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.75-121.

KINGDON, J. W. Agenda Setting. In THEODOULOU, S.Z.; CAHN, M.A. (Ed.). *Public policy: the essential readings*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. *Sistemas de Informação: com Internet*. 4. ed. São Paulo: LTC Editora. 1999.

LIMA, P. D. B. *Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do gespública*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LINDBLOM, C. E. Muddlingthrough 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2010. p.161-180.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil. Desafios para a ordem democrática do século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARIOTTO, L. F.; ZANNI, P. P.; SALATI, G. H. What is the use of a single-case study in management research? *Revista de Administração de Empresas – RAE*, São Paulo, v. 54, p.358-369, 2014.

MATTOS, A. C. M. *Sistemas de Informação – Uma visão executiva*. São Paulo: Saraiva, 2005.

NUNES, E. de O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010.

O'DONNELL, G. *Democracia, agência e estado*. Teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, L. M. de.; GALVÃO, M. C. C. P. (Org.). *Desenvolvimento Gerencial na Administração Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap, 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 10. ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil. Desafios para a ordem democrática do século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p.183-218.

PAULA, A. P. P.de. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p.36-49, 2005.

PEREIRA, L. C. B. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Paper apresentado ao seminário “A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe”, Brasília, 1996.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P.(Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006a. p.21-38.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L.C. B.; SPINK, P.(Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006b. p.237-270.

PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Fundap, 2006.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford: Oxford University, 2011.

POUPATEMPO. Disponível em: <<http://www.poupatempo.sp.gov.br>>. Acesso em: 21 dez. 2013.

PRODESP. Disponível em: <<http://www.prodesp.sp.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 8 jun. 2014.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.39-73.

SANCHEZ, O. A burocracia e o controle da informação. *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, n. 57, 2003.

SÃO PAULO (Estado). Lei estadual n. 12.474, de 26 de dezembro de 2006. Cria as Secretarias de Estado que especifica e dá providências correlatas. 26 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12474-26.12.2006.html>>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. Decreto n. 51.463, de 01 de janeiro de 2007. Organiza a Secretaria de Gestão Pública e dá providências correlatas. 1 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-51463-01.01.2007.html>>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Lei complementar n. 1.079, de 17 de dezembro de 2008. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Economia e Planejamento. 17 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2008/lei.complementar-1079-17.12.2008.html>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

_____. Decreto n. 56.843, de 17 de março de 2011. Dispõe sobre a transferência do Detran, da Secretaria da Segurança Pública para a Secretaria de Gestão Pública, e dá providências correlatas. 17 mar. 2011a. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-56843-17.03.2011.html>>. Acesso em: 17 maio 2014.

_____. Departamento Estadual de Trânsito. Portaria n. 828, de 12 de julho de 2011. 12 jul. 2011b. Disponível em: <<http://www.detran.sp.gov.br/>>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. Decreto n. 57.736, de 13 de janeiro de 2012. Dá nova redação ao artigo 17 do Decreto n. 56.843, de 17 de março de 2011, que dispõe sobre a transferência do Detran, da Secretaria da Segurança Pública para a Secretaria de Gestão Pública, e dá providências correlatas. 13 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57736-13.01.2012.html>>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. Decreto n. 58.836 de 8 de janeiro de 2013. Prorroga o prazo a que se refere o artigo 17 do Decreto n. 56.843, de 17 de março de 2011, alterado pelos Decretos n. 57.736, de 13 de janeiro de 2012, e n. 58.205, de 11 de julho de 2012, e dá providências correlatas. 8 jan. 2013a. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-58836-08.01.2013.html>>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. Lei complementar estadual n. 1.195, de 17 de janeiro de 2013. Transforma o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN em autarquia, e dá providências correlatas. 17 jan. 2013 b. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2013/lei.complementar-1195-17.01.2013.html>>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. Decreto n. 59.055, de 9 de abril de 2013. Aprova o regulamento do Departamento Estadual de Trânsito - Detran-SP. 9 abr. 2013c. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59055-09.04.2013.html>>. Acesso em 18 maio 2014.

_____. Decreto n. 59.685, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre a fixação de percentual para fins de pagamento da Bonificação por Resultados - BR aos servidores do Departamento Estadual de Trânsito - Detran-SP, instituída pela Lei complementar n. 1.079, de 17 de dezembro de 2008, para o exercício de 2013. 31 out. 2013d. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59685-31.10.2013.html>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

_____. Secretaria de Gestão Pública. 2013e. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.sp.gov.br>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

_____. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. 2013f. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

_____. Decreto n. 60.030, de 03 de janeiro de 2014. Prorroga o prazo a que se refere o artigo 17 do Decreto n. 56.843, de 17 de março de 2011, e alterações posteriores, e dá providências correlatas. 3 jan. 2014a. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60030-03.01.2014.html>>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. Decreto n. 60.365, de 15 de abril de 2014. Prorroga o prazo a que se refere o artigo 17 do Decreto n. 56.843, de 17 de março de 2011, e alterações posteriores e dá providências correlatas. 15 abr. 2014b. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60365-15.04.2014.html>>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. Departamento de Trânsito de São Paulo – Detran-SP. 2014c. Disponível em: <<http://www.detran.sp.gov.br/>>. Acesso em: 17 maio 2014.

_____. Departamento Nacional de Trânsito – Denatran. 2014d. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/>>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. Secretaria da Fazenda. *Nota Fiscal Paulista*. 2014e. Disponível em: <<http://www.nfp.fazenda.sp.gov.br?>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

SAUR, R. A. de C. *A tecnologia da informação na reforma do Estado: uma reflexão sobre os dilemas e perspectivas para as grandes empresas de processamento de dados da área pública*. Brasília: ENAP, 2001. 21 f. (Texto para discussão, 6).

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2007. v. 1.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública* (RAP). Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, mar./abr. 2009.

_____. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHMIDT, V. V. *Descentralização federativa e coordenação intergovernamental: um estudo de caso sobre a integração dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Trânsito*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SOBRINHO, J. A.; BARBOSA, M. M.; MUKAI, N. S. N. *Código de trânsito brasileiro e legislação complementar em vigor* – Anotado. 12. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2009.

SPINK, P. K. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.141-172.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Defining e-Governance*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/>>. Acesso em: 19 abr. 2008.

VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil Pós-Redemocratização. *Cadernos ENAP*, v. 1, p.37-44, 2006.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979.

_____. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2011.

YIN, R. K. *Estudo de caso – Planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman. 2010.