PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC – SP

Sérgio Painelli

POUPATEMPO: Um Programa de Atendimento ao cidadão

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

SÃO PAULO
2008

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC – SP

Sérgio Painelli

POUPATEMPO: Um Programa de atendimento ao cidadão

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Administração, sob a orientação do Professor Doutor Luciano Antonio Prates Junqueira.

SÃO PAULO

2008

BANCA EXAMINADORA

_____

_____

_____

Aos meus pais Vergílio (in memorian) e Thereza e ao meu irmão Odair (in memorian). À minha esposa Cinira e aos meus filhos Vitor e Gustavo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por me dar forças, orientação e proteção para enfrentar os desafios e por me oferecer as condições para a realização de mais uma etapa de grande valor em minha vida;

Especialmente ao Professor Doutor Luciano Antonio Prates Junqueira, pelo apoio, compreensão, paciência e disponibilidade na orientação e desenvolvimento deste trabalho;

Aos Professores Doutores Arnaldo, Belmiro, Antonio Vico e Valmor Slomski, pelas valiosas contribuições oferecidas para o aperfeiçoamento do trabalho;

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo apoio financeiro;

A Superintendência do Poupatempo e ao Poupatempo Santo Amaro, pela inspiração e colaboração;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação pela transmissão de seus conhecimentos;

Aos meus familiares e amigos pela compreensão da ausência durante o desenvolvimento do trabalho;

Aos colegas de mestrado, em especial à Tânia, pelas discussões e companheirismo em nosso grupo de estudo, em um período importante de nossas vidas;

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho;

A todos, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

As mudanças nos contextos político, econômico e social, decorrente das transformações ideológicas, da globalização, da busca pela competitividade, entre outras, trouxeram inúmeros desafios às sociedades e aos Estados nacionais.

O setor privado, nesse contexto, buscou de imediato novos métodos de gestão como forma de aumentar a produtividade, de diminuir custos, de otimizar o capital investido, de valorizar a eficiência, a eficácia e a qualidade para assegurar vantagem competitiva em um mercado de concorrência cada vez mais acirrada.

Da mesma forma, o Estado mobilizou-se e a resposta encontrada foi a mudança, através da modernização administrativa, mais especificamente, pela via da reforma gerencial, cujo foco em resultados implica, entre outros aspectos, reforçar o conceito de cidadania, reforçar valores como eficiência e eficácia e administrar com foco no cidadão, buscando a melhoria da qualidade na prestação dos serviços.

A implementação de um modelo de gestão nesse padrão, implica modificar uma cultura enraizada e associada a uma gestão burocrática. Envolve uma mudança das crenças, dos valores e das atitudes de funcionários e da organização como um todo.

Nesse sentido, este trabalho busca analisar a implementação do Programa atualmente denominado Poupatempo – Centrais de Atendimento ao Cidadão, existente há dez anos, e que tornou possível essa prestação de serviços com qualidade à população.

Os resultados demonstram o caráter inovador do Programa Poupatempo e, a partir da pesquisa de satisfação do usuário, foi possível constatar que, de uma forma geral, eles estão muito satisfeitos em relação aos serviços prestados e que é possível alcançar níveis excelentes na oferta desses serviços na gestão pública desde que atrelados a mudanças culturais.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia, Reforma Gerencial, Cidadania, Cultura Organizacional.

ABSTRACT

The political, economic and social changes resulting from ideological changes, globalization, search for competitiveness, among others, have brought many challenges to companies and the national States.

The private sector sought immediately, in this context, new methods of management as a way to increase productivity, reduce costs, and optimize the invested capital, to value the efficiency, effectiveness and quality to ensure competitive advantage in a market of increasingly fierce competition.

In the same way, the State was mobilized and the answer was found through administrative modernization, more specifically, through the management reform, whose focus on results imply, among other aspects, in strengthening the citizenship concept, strengthening values such as efficiency and effectiveness and also managing with focus on the citizen, searching to improve the quality of services.

The implementation of a management model in this pattern, implies in modifying a rooted culture associated to a bureaucratic management. It involves a change in beliefs, values and attitudes of employees and organization as a whole.

Therefore, this study seeks to analyze the implementation of the program currently called Poupatempo – Central de Atendimento ao Cidadão, which lasts already for ten years and that made it possible to provide quality services to the population.

The results demonstrate the innovative character of the Programa Poupatempo and from the user's research for satisfaction it was possible to evidence that, in general, they are very satisfied in relation to the services and that it is possible to achieve excellent levels in providing these services in public administration since that associated with cultural changes.

KEYWORDS: Bureaucracy, Management Reform, Citizenship, Organizational Culture.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO *13*
1 – BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA *20*
2 – A REFORMA DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA *25*
2.1 Experiências Internacionais na Reforma do Estado e no Modelo da Administração Pública 29
3 – A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL *35*
3.1 A Reforma Burocrática de 1936 37
3.2 A Reforma Desenvolvimentista de 1967 39
3.3 A Constituição de 1988 40
4 – DO PATRIMONIALISMO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL *42*
5 – GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA *46*
6 – CULTURA ORGANIZACIONAL *55*
6.1 Cultura Organizacional: Abordagem e Conceitos 55
6.2 Cultura Organizacional e Cultura Brasileira 62
6.3 Elementos da Cultura Organizacional 65
7 – METODOLOGIA *73*
7.1 Procedimentos 74
8 – RESULTADOS *78*
8.1 O Programa Poupatempo 78
8.2 Análise do Programa Poupatempo 89
8.3 Perfil do Usuário do Poupatempo 96
8.4 Avaliação dos Usuários sobre o Atendimento Realizado no Poupatempo 102
CONSIDERAÇÕES FINAIS *116*
BIBLIOGRAFIA *121*

Lista de Tabelas

TABELA 1: NÚMERO DE ENTREVISTADOS NO PERÍODO 2001 / 2006 75

TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR REGIÃO 76

TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR TIPO DE POSTO 77

TABELA 4: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR SEXO, IDADE E ESCOLARIDADE 97

TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR RENDA FAMILIAR 100

TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR ATIVIDADE 101

TABELA 7: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR SEXO 102

TABELA 8: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR FAIXA ETÁRIA 103

TABELA 9: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR ESCOLARIDADE. 105

TABELA 10: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR RENDA FAMILIAR 107

TABELA 11: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR ATIVIDADE 108

TABELA 12: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR TIPO DE POSTO (FIXO OU MÓVEL) 109

TABELA 13: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR TIPO DE POSTO – FIXOS 111

TABELA 14: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR TIPO DE POSTO – MÓVEIS 112

TABELA 15: CARACTERÍSTICAS DO POUPATEMPO – ASPECTOS POSITIVOS 113

TABELA 16: CARACTERÍSTICAS DO POUPATEMPO – ASPECTOS NEGATIVOS 114

k

Lista de Figuras

FIGURA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS NO PERÍODO 2001 / 2006 76

FIGURA 2: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR SEXO 98

FIGURA 3: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR IDADE 98

FIGURA 4: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR ESCOLARIDADE 99

FIGURA 5: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR RENDA FAMILIAR 101

FIGURA 6: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR SEXO 103

FIGURA 7: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR FAIXA ETÁRIA 104

FIGURA 8: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR ESCOLARIDADE 106

FIGURA 9: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR RENDA FAMILIAR 107

FIGURA 10: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR ATIVIDADE 108

FIGURA 11: AVALIAÇÃO DO USUÁRIO POR TIPO DE POSTO (FIXO OU MÓVEL) 110

FIGURA 12: NOTA MÉDIA DO POUPATEMPO 115

INTRODUÇÃO

As mudanças que aconteceram e continuam a acontecer, no contexto político, econômico e social, são características de um mundo em constante modificação. Essas mudanças são decorrentes de transformações ideológicas, da globalização dos fluxos econômicos e financeiros, da formação de blocos econômicos na Europa, América do Norte e América do Sul, da busca incessante pela competitividade e de transformações sociais e culturais.

Esse cenário trouxe inúmeros desafios às sociedades e aos Estados nacionais provocando nas organizações dos setores públicos e privados a necessidade de acompanhar essas mudanças, adaptando-se às novas exigências e demandas do mundo globalizado.

O setor privado, nesse contexto, buscou de imediato novos métodos de gestão como forma de aumentar a produtividade, diminuir custos, otimizar o capital investido, valorizar a eficiência, a eficácia e a qualidade para assegurar vantagem competitiva em um mercado de concorrência cada vez mais acirrada.

O Estado também buscou mudanças. No aspecto de gestão, em particular, a reforma gerencial da administração pública, foi a resposta encontrada frente a esse cenário globalizado que ameaçava reduzir a autonomia dos Estados na formulação e na implementação de políticas.

O movimento favorável à reforma do setor público é global e ocorre desde os primeiros anos de 1980, quando praticamente todos os governos empreendem esforços para modernizar e agilizar a administração pública. A promessa era a de dotar os serviços públicos de maior eficácia e eficiência e, também, reduzir os custos.

No Brasil, também ocorreu essa mudança de perspectiva. Entretanto, a reforma administrativa tornou-se um tema central apenas em 1995, quando a sociedade percebeu que essa reforma seria, por um lado, a condição para a consolidação do

ajuste fiscal do Estado brasileiro e, por outro, a existência, no país, de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades do cidadão.

Esta reforma pretendia tornar a máquina estatal mais eficiente e sua proposta básica era tornar o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, visto que os cidadãos estão tornando-se cada vez mais conscientes e exigindo mais do Estado.

A proteção ao patrimônio público é de importância crescente para a reforma da administração pública. O Estado deve ser público, as organizações não estatais e sem fins lucrativos devem ser públicas, ou seja, bens públicos devem ser públicos e o Estado precisa estar capacitado para defender o patrimônio público.

Outros aspectos também motivaram a necessidade de mudanças. O primeiro diz respeito à prestação de serviços. Enquanto na iniciativa privada geralmente presta-se o serviço para, posteriormente, exigir que ele seja pago; no setor público paga-se antes da sua prestação para depois receber a contraprestação. E, muitas vezes, o atendimento de necessidades coletivas, que não coincidem, necessariamente, com prioridades individuais, gera um pagamento, pelo cidadão ou contribuinte, de um serviço que não corresponde à sua necessidade.

Outro aspecto que deve ser mencionado é a falta de continuidade. Geralmente, no setor público, as ações são vinculadas ao dirigente atual que assumiu o cargo público, não havendo formalização ou divulgação entre a estrutura e a equipe.

Assim, na substituição do dirigente, ocorre a interrupção do plano de ação até então desenvolvido, ocasionando até mesmo uma mudança de rumo na organização. As conseqüências são conhecidas e identificadoras do setor público como um órgão ineficiente, ineficaz, oneroso e que presta um serviço de baixa qualidade.

Esses aspectos mencionados são influenciados por outros fatores diversos, que revelam, historicamente, uma administração pública brasileira de caráter patrimonialista, clientelista, burocrático, centralizador, ineficiente e com baixo nível

de desempenho. Muitas vezes, a administração, em meio a uma lógica burocrática, parece esquecer sua vocação primeira, ou seja, o serviço à sociedade, serviço este que deve ser prestado de forma eficiente.

No imaginário da população, a ‘repartição pública’ é um local a ser evitado a não ser compulsoriamente ou por força de alguma circunstância. Essa visão da administração pública como uma organização inoperante, ineficiente, ineficaz, onerosa, com funcionários vistos como despreparados, burocratas, privilegiados, preconceituosos, entre outros adjetivos desqualificativos, parece abranger todo o País e é disseminada na cultura nacional há muito tempo.

No contexto das organizações públicas, resgatar esse caráter público na prestação de serviços é uma luta manifesta entre o ‘novo’ e o ‘velho’, uma vez que a cultura organizacional existente expressa a identidade da organização e representa o imaginário coletivo dos seus membros, o qual, reconhecidamente, influencia os seus comportamentos e, em última instância, os resultados organizacionais.

A modificação da forma de administração, a fim de alcançar a qualidade nos serviços prestados à sociedade, passa por uma modificação prévia do conjunto de valores que instituiu e mantém a cultura da burocracia e, conseqüentemente, a cultura dos servidores públicos.

Essa modificação, para atender às exigências coletivas numa sociedade cada vez mais complexa, requer, também, a necessidade de aperfeiçoamento e modernização da gestão pública, que deve estar sempre ocupada com a eficiência dos serviços que presta à sociedade, às empresas e aos cidadãos. A prestação de serviços públicos é a razão de ser e a condição de legitimidade de qualquer organização administrativa.

É nesse processo de mudança que insere-se a administração pública gerencial, como parte do movimento global mencionado anteriormente. Este modelo de administração foi adotado no Brasil dentro do contexto geral da reforma do Estado e, no particular, da reforma administrativa.

Essa visão de uma prática de gestão gerencialista com foco em resultado implica, entre outros aspectos, reforçar o conceito de cidadania, reforçar valores tais como eficiência, eficácia e ética, focar a universalidade e igualdade, reconhecer os direitos dos cidadãos e ter como horizonte a sua satisfação, através da redução de tempos de atendimento e da melhoria da qualidade na prestação dos serviços.

Nesse sentido, rompendo com as práticas administrativas tradicionais, e inspirado no SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão do Estado da Bahia, tem início no Estado de São Paulo uma ação inovadora e revolucionária, com o objetivo de modernizar a gestão na administração pública, dotá-la de ferramentas tecnológicas e gerenciais e ofertar à sociedade melhores condições para atendê-la e servi-la.

Este projeto para a construção de um sistema diferenciado de atendimento ao cidadão, foi denominado, originalmente, de Central de Atendimento à População e, alterado posteriormente, através do Decreto de número 41.973, de 17 de julho de 1997 para Projeto Poupatempo – Centrais de Atendimento ao Cidadão.

A definição e implementação de um novo modelo de gestão na administração pública significa quebrar um paradigma fortemente enraizado e que, comumente, está relacionado a uma gestão burocrática.

Porém, não uma gestão burocrática no sentido do modelo gerencial ideal preconizado por Weber (1976), mas sim por uma gestão na qual interesses privados estão sobrepostos aos interesses públicos. Entre esses interesses destacam-se a existência de privilégios, a ineficiência e má utilização de recursos, o uso de tecnologia obsoleta, a ausência de responsabilidades e objetivos definidos e a ausência de foco em resultados, entre outros.

Trata-se, dessa forma, de implementar uma mudança de gestão, de estrutura e de cultura que produza como resultado serviços de qualidade junto à sociedade. É necessário, portanto, que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública.

Neste sentido, a implementação do Programa atualmente denominado Poupatempo – Centrais de Atendimento ao Cidadão, existente há dez anos, tornou possível prestar serviços com qualidade à população.

Esse programa vem servindo de modelo a outros órgãos da administração estadual de São Paulo e a outros setores da administração pública, mais especificamente às áreas de segurança, de saúde e de educação. O modelo tornou-se referência, para outros Estados e países, transformando-se, inclusive, em um padrão diferenciado de prestação de serviços.

E como se caracteriza essa forma de prestação de serviços? Direcionando a indagação para o campo do estudo organizacional, que fatores, condições, critérios, instrumentos, contribuem para explicar a gestão e operação desses serviços e que resultam nesse padrão diferenciado?

Assim, considerando que a realidade contemporânea impõe uma conduta organizacional com novas competências, novas estratégias administrativas, nova cultura do serviço público, o objetivo principal deste trabalho residirá em analisar o Programa Poupatempo e verificar suas contribuições para a melhoria da prestação dos serviços ao cidadão e na sua satisfação em relação a esses serviços.

Além disso, procurará identificar os fatores, princípios, práticas, instrumentos ou condições existentes no Programa e como estes contribuem para a sua eficiência e eficácia.

Finalmente, pretende-se identificar o perfil de seus usuários, bem como a avaliação de sua satisfação sobre o atendimento prestado nos Postos do Programa Poupatempo.

Esses questionamentos justificam-se por permitirem o início de uma discussão no campo de conhecimento da administração direcionado à mudança na forma de conceber o Estado e à gestão pública representada pela administração pública gerencial, voltada efetivamente para o interesse público.

Também se justifica pela mudança cultural necessária à restauração da ética, da racionalidade e pelo rompimento com as práticas administrativas tradicionais que impedem o uso eficiente dos recursos e a adequada prestação de serviços do setor público.

Este trabalho está organizado com a seguinte estrutura: no primeiro capítulo será abordado a Burocracia, sua origem, algumas de suas características básicas e seu objetivo fundamental, assim como sua evolução e inserção na administração pública.

O segundo capítulo trata da reforma do Estado no contexto internacional destacando-se a necessidade da mudança do modelo gerencial de gestão, bem como descreve algumas experiências nos paises desenvolvidos e na América Latina.

O terceiro capítulo apresenta o reflexo da crise no Brasil e um histórico das experiências de reforma administrativa anteriores no país.

O quarto capítulo aborda a característica patrimonialista da administração pública e apresenta a abordagem gerencialista na gestão pública.

O quinto capítulo aborda a gestão pública e a cidadania, ressaltando a importância do direito do cidadão em relação à coisa pública, de forma a evitar os aspectos patrimonialistas arraigados na administração pública, bem como a importância de uma gestão pública com foco no cidadão.

O sexto capítulo descreve a cultura organizacional, em suas várias concepções, ressaltando a importância da cultura nacional para o entendimento da cultura organizacional. Adicionalmente, descreve os elementos constituintes da cultura organizacional.

O capítulo 7 aborda a metodologia e nele estão destacados os procedimentos utilizados no trabalho.

O capítulo 8 apresenta os resultados do trabalho. Nele descreve-se a constituição, assim como as diretrizes, os princípios e as práticas do Programa Poupatempo. Adicionalmente, é realizada uma breve análise dos elementos da cultura, objetivando correlacionar estes aspectos com a mudança da administração com foco no usuário e, por fim, são apresentados os resultados da pesquisa do IBOPE do ano de 2006, iniciando com o perfil dos usuários do Programa para em seguida apresentar as opiniões em relação aos serviços prestados.

1 – BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Segundo Motta e Vasconcelos (2004, p.137), “o primeiro teórico significativo das organizações foi Max Weber, que as analisou de uma perspectiva estruturalista fenomenológica”.

A partir de seus estudos sobre os tipos de sociedade e os tipos de poder, e de sua proposta de um modelo ideal de organização, iniciou-se uma sistematização de idéias, fundamental para o reconhecimento da existência, nas organizações, de um aparato administrativo que corresponde à dominação legal, ao qual se convencionou chamar burocracia.

Conforme Clegg e Hardy (1998, p.38), “Weber sistematizou o conceito de burocracia como uma forma de organização caracterizada por centralização, hierarquia, autoridade, disciplina, regras, carreira, divisão do trabalho, estabilidade”.

O modelo burocrático constitui-se em um dos mais duradouros paradigmas das teorias organizacionais e, como estratégia de administração, é adotado desde as formações pré-capitalistas, mas assumiu um papel decisivo e autônomo no século XX.

Para Motta e Bresser Pereira (1988, p.21), “uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados”. Assim, as organizações são frutos do racionalismo, que é a crença ilimitada na razão humana.

Motta e Bresser Pereira (1988) ainda enfatizam que Max Weber não considerou a burocracia como um tipo de sistema social, mas como um tipo de poder ou de dominação. Ele estudou a burocracia como um ‘tipo ideal’, sem conotação de valor, ou seja, uma abstração, na qual são definidas as características extremas desse fenômeno, de forma que ele apareça em seu sentido puro. O tipo ideal é inatingível porque, em função da natureza humana, não existe organização exatamente pura.

A organização não é pura porque, dentro do paradigma weberiano, as crenças e valores dos indivíduos limitam suas capacidades de ação e decisão. O homem é considerado um ser livre para decidir ou abster-se de agir e, portanto, suas ações não são inteiramente predeterminadas. Mesmo numa situação de coerção, ele pode decidir não realizar o que lhe é ordenado, caso esteja disposto a aceitar as conseqüências desta negativa.

Assim, nesta direção, segundo a explicação de Motta e Vasconcelos (2002, p.138), "a burocracia, segundo a definição weberiana, é uma tentativa de formalizar e coordenar o comportamento humano por meio do exercício da autoridade racional legal, para o atingimento dos objetivos organizacionais legais".

As principais características da estrutura burocrática, descritas resumidamente, por Motta e Vasconcelos (2002) são:

> funções definidas e competências estabelecidas por lei; direitos e deveres baseados no princípio da igualdade burocrática; definições de hierarquia e especialização de funções; impessoalidade nas relações; objetivos explícitos e estrutura formalizada; autoridade racional-legal; e racionalidade instrumental (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p.140).

De acordo com Motta e Bresser Pereira (1988), a burocracia já estava presente nas formações pré-capitalistas, conservando, ainda, um papel secundário na fase competitiva do modo capitalista de produção. Assumiu, porém, a partir do século XX, um papel preponderante no capitalismo do mundo ocidental.

Para Weber (1976, p.26), "o sistema capitalista – embora não somente ele – desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento da burocracia". Na verdade, sem ela, a produção capitalista não poderia persistir e todo tipo racional de socialismo teria simplesmente de adota-la e incrementar sua importância. Seu desenvolvimento, sob os auspícios do capitalismo, criou a necessidade de uma administração estável, rigorosa, intensiva e incalculável. É essa necessidade que dá à burocracia, um papel central em nossa sociedade como elemento fundamental em qualquer tipo de administração de massas.

Para Motta e Bresser Pereira (1988), as burocracias, embora sejam um fenômeno antigo, apenas se tornaram fator social importante pelo fato de estarem relacionadas ao problema da eficiência. Para os autores,

> existe um estreito paralelismo entre eficiência e racionalidade. Eficiência é uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego e um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins) (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988, p.48).

Essa busca pela eficiência, que teve início na Europa e nos Estados Unidos a partir do século XVIII, tornou-se expressiva a partir do século XIX. No Brasil, ela encontrou reforço na política do desenvolvimento econômico, traçada no século XX, após a Segunda Grande Guerra. A eficiência tornou-se objetivo de grande parte dos sistemas sociais existentes

"Cresceu, pois, a pressão por maior eficiência, tanto nos países capitalistas quanto nos socialistas, e com o aumento dessa pressão cresceu o número de organizações" (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1998, p.52-3).

De acordo com Aragão (1997), no que diz respeito ao Estado, a discussão weberiana insere-se em um momento de transformações econômicas, políticas e sociais. Especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial, ocorre um processo de expansão do aparelho burocrático. A partir daí, tem lugar o fortalecimento do chamado Estado de Bem Estar Social (*'Welfare State'*), assentado na idéia de prestação de serviços por parte do Estado de forma a compensar a desigualdade na distribuição do produto social.

Nessas circunstâncias

> a administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. Apresenta-se como reação ao nepotismo e subjetivismo, que tiveram lugar nos primeiros anos da Revolução Industrial (ARAGÃO, 1997, p. 105).

Sobre o patrimonialismo, termo utilizado para se referir às formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada, Motta e Vasconcelos (2002), ressaltam ao destacar a análise de Weber:

> a burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Separa-se a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, visto como esfera pública de atuação do indivíduo. Nas sociedades tradicionais, normalmente a esfera familiar e a esfera do trabalho se confundiam, dado o caráter pessoal das relações. Na sociedade industrial, há uma ruptura com esses padrões (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p 138).

Essa dificuldade de distinção entre o patrimônio público e privado era uma característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas. Segundo o autor, “foi um grande progresso o aparecimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.26).

No Brasil, particularmente, a alta burocracia pública profissional passou a fazer parte das classes dirigentes a partir dos anos 1930. Durante cinqüenta anos, ela estaria basicamente associada à burguesia industrial na liderança e voltada para a promoção de um extraordinário processo de industrialização ou desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, a implementação dos princípios do modelo burocrático cumpriu, de maneira mais efetiva, o papel de frear a lógica patrimonialista. Além disso, ela foi determinante tanto na administração pública, quanto na de empresas privadas, como um importante mecanismo de profissionalização das empresas familiares.

No século XX, quando o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática foi o controle hierárquico e formalista sobre os procedimentos. Apesar dessa ênfase na superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista, a estratégia provou ser inadequada. “Esta estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.26).

As mudanças ocorridas nas décadas de 1950 e 1960, relacionadas às alterações demográficas, da sociedade do trabalho, da organização da produção, entre outras, passaram a compor o cenário.

A partir dos anos de 1970, agravada no decorrer dos anos de 1980, entrou em cena a crise econômica mundial. Na escassez o Estado entrou em crise fiscal e, por fim, o cenário econômico englobou mudanças nos padrões de competição, em função da alteração do paradigma tecnológico. Tornou-se mais intenso o movimento, fortalecido no pós-guerra, de esgotamento do padrão de acumulação.

Assim, o Estado que começou a ruir a partir da crise de 1970 possuía três dimensões interligadas: a econômica, caracterizada pela intervenção estatal na economia, a social, representada, em maior ou menor grau, pelo *Welfare State* nos países desenvolvidos, e a administrativa, caracterizada pelo modelo burocrático weberiano e relativa ao funcionamento interno do Estado.

Os contextos social, político e econômico de crise do Estado apontavam para reformas de fôlego, o que implicava, sobremaneira, em alteração de estruturas organizacionais. No que tange à burocracia, o discurso era a necessidade de aumentar a eficiência governamental,

> o que, para boa parte dos reformadores da década de 80, implicava uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas. Em suma, considerava-se o antigo modelo ineficiente (ABRUCIO, 1998, p.176-177).

Esta necessidade de incorporação de um novo enfoque, em substituição ao modelo weberiano e também como um caminho para a superação do patrimonialismo na sua forma tradicional ou na sua forma contemporânea, o corporativismo, está inserido num debate mais amplo e destinado a reconstruir o Estado, que entrara em crise, e cujo contexto está descrito no capítulo seguinte.

2 – A REFORMA DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O processo de globalização caracterizou a nova forma de capitalismo mundial no final do século XX. A reforma ou construção do Estado, em particular pela via da Reforma Gerencial da administração pública, foi a resposta a esse processo que ameaçava reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas e, principalmente, à crise do Estado que começava a delinear-se em quase todo o mundo nos anos de 1970, mas que só assumiu plena forma nos anos de 1980.

“A idéia de reformar o setor governamental não é nova. De fato, se há algo mais antigo que a própria idéia de governo é a idéia de entendê-lo” (KETTL, 1998, p.79).

Kettl (1998), inclusive, chama a atenção para o crescimento, desde os primeiros anos de 1980, de um movimento favorável à redução do Estado:

> em todo o mundo, os cidadãos e seus representantes eleitos parecem simplesmente ter chegado à conclusão de que o governo de seu país, seja qual for seu tamanho relativo, é grande demais e precisa ser reduzido, de que a administração pública é muito cara e deve ser modificada para oferecer maior eficiência e maior eficácia (KETTL, 1998, p.76).

Nesses anos, iniciavam-se as reformas que promoveram o ajuste estrutural macroeconômico por meio de medidas de ajuste fiscal, de liberalização comercial e de preços, denominada primeira geração de reformas. Também começava a reforma do Estado, por meio dos programas de privatização.

Nesta primeira geração de reformas o termo reforma administrativa já era utilizado. Esta, porém, era confundida com um mero *downsizing*, ou seja, uma técnica que se resume ao enxugamento organizacional. Numa segunda geração, a reforma administrativa já implicava aplicar os princípios e as práticas de uma nova gestão pública, ou seja, implantar a Reforma Gerencial.

Para Bresser Pereira (2000, p.31), “se a reforma burocrática foi a primeira reforma administrativa na história do capitalismo, a reforma da gestão pública é a segunda”.

Para o autor, uma nova gestão era necessária, visto que a adoção de uma administração burocrática que, no século XIX, em um pequeno Estado liberal, se revelou efetiva no combate à corrupção e ao nepotismo, demonstrava sua ineficiência e incapacidade em atender com qualidade às demandas dos cidadãos-cliente no século XX.

Segundo Rezende (2002),

> razões como o enfrentamento da crise fiscal, déficits de 'performance' e 'accountability', bem como a necessidade do ajuste do papel do Estado aos novos desafios colocados pela democracia e dos processos de globalização representaram motivos fortes para a emergência das reformas do Estado (REZENDE, 2002, p.223).

Diante da crise surgem, no plano ideológico, duas respostas que assumem, devido à rápida difusão de idéias, caráter universal. As propostas foram concebidas por duas alianças políticas formadas nos paises centrais, as quais Bresser Pereira (1998) denominou de "aliança liberal" e "aliança social-liberal".

O pressuposto básico de ambas era o de que o mercado livre é a instituição coordenadora das ações humanas. Isto é, sempre que possível, ao deixar os indivíduos e as empresas agirem com liberdade no mercado, a tendência é ter uma alocação de recursos mais eficiente e um incentivo maior à criatividade e à inovação.

"Na segunda aliança, entretanto, aparece a expressão 'social', para deixar claros os limites do mercado e salientar a importância da coordenação complementar pelo Estado e pela própria sociedade" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.37).

A aliança liberal surgiu em meados de 1980 e determinou aos países endividados, como o Brasil: obediência aos fundamentos macroeconômicos, principalmente por meio de ajuste fiscal e desvalorização cambial e reformas orientadas para o mercado que deveriam ser apoiadas politicamente por políticas sociais compensatórias e direcionadas. Nessa concepção, a solução para a crise estaria no

mercado. Assim, as reformas deveriam ser direcionadas para a redução do Estado ao mínimo e para o controle pleno da economia pelo mercado.

A proposta social-liberal, entretanto, diagnosticava a crise em curso como uma crise do Estado e propunha uma reforma que o levasse a um tamanho menor e melhor. O Estado deveria ser menor porque havia crescido demais, assumira funções demais e deveria ser melhor porque precisava ser mais competente, mais eficiente, mais dotado de governança.

A reforma, portanto, deveria garantir um Estado sadio no aspecto fiscal, provido de poupança pública para desenvolver suas políticas, bem equipado administrativamente, dotado de um serviço civil profissional e de instituições apropriadas para uma administração gerencial.

Oficialmente adotou-se, então, a tese de reforma ou reconstrução do Estado, sendo os empréstimos para tanto priorizados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nesse momento, países criaram ministérios ou comissões encarregadas da reforma do Estado, a qual se tornou o lema dos anos 90 e substituindo o ajuste estrutural dos anos de 1980.

De acordo com a concepção de Bresser Pereira (1997, p. 18-19), resumidamente, são quatro os problemas que envolvem a reforma do Estado: a delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Ainda segundo o autor, outra forma de conceituar a reforma do Estado é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade. De uma forma mais abstrata, seria possível pensar na reforma do Estado a partir do modelo do principal-agente, como uma forma de criar incentivos e punições para que a vontade dos eleitores se realize no Estado.

Nesta linha, Przeworski (1998, p.39), destaca, inclusive, que a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional das relações entre '*principals*' e '*agents*', isto é, entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento) e entre cidadãos e governos (responsabilização).

A teoria principal-agente parte do princípio de que, em um modelo ideal, os agentes oferecem seus serviços ao principal e atendem perfeitamente suas demandas. O pressuposto desse modelo é o da existência de relações contratuais na vida social, ou seja, há um principal (o contratante) e um agente (o contratado) nas transações entre atores, cuja relação, que apresenta como objetivo principal a satisfação das partes, pode ser implícita ou explícita.

Observadas as relações na perspectiva inversa, do agente em relação ao principal, é possível inferir a idéia de "*accountability*", isto é, o agente tem o dever de prestar contas ao principal. Por exemplo, os políticos em relação aos cidadãos, e os burocratas em relação aos políticos e também em relação aos cidadãos.

Outro aspecto relevante para a reforma do Estado e, particularmente da administração pública, segundo Bresser Pereira (1998), é a proteção ao patrimônio público, ou seja, a defesa da res publica contra as ameaças de sua captura por interesses privados.

O surgimento do Estado do Bem-Estar Social, para reforçar os direitos sociais, e o papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico e a competitividade internacional em nosso século, implicaram um enorme reforço à idéia de Estado como res publica. E, assim, implicaram também um aumento considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos em submeter o Estado aos seus interesses particulares.

Se no século XVII, para proteger o indivíduo contra o Estado oligárquico, foram definidos os direitos civis e no século XIX, para proteger os pobres e os fracos contra os ricos e poderosos, surgiram os direitos sociais, na metade do século XX

surgem os direitos públicos, para proteger o patrimônio público contra uma forma institucionalizada de apropriação privada da coisa pública: o corporativismo.

Enquanto o patrimônio público é confundido com o da família no patrimonialismo, no corporativismo ele é confundido com o patrimônio de grupos de interesses ou corporação. Daí a necessidade desse terceiro tipo de direitos, também básicos e denominados direitos públicos, ou seja, os direitos de que gozam todos os cidadãos, de que público seja o que de fato é público. De outra forma, o direito de que a propriedade do Estado seja pública, isto é, de todos e para todos, não apropriada por alguns poucos.

À medida que a proteção aos direitos públicos passou a ser dominante em todo o mundo, tornou-se mais claro a necessidade de refundar a república. A reforma do Estado ganhou, assim, uma nova prioridade. A democracia e a administração pública burocrática, instituições criadas para proteger o patrimônio público, precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial.

2.1 Experiências Internacionais na Reforma do Estado e no Modelo da Administração Pública

“A crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas” (ABRUCIO, 1998, p.176). Em decorrência, reformas gerenciais ocorreram em paises desenvolvidos desde os anos de 1980 como respostas ao aumento do tamanho do Estado, quando de sua transição de Estado Liberal para Estado Democrático, no começo do século XX.

A administração pública burocrática e sua burocracia weberiana eram adequados a um pequeno Estado liberal. Porém, a globalização, que aumentou de forma extraordinária a competição entre os Estados-nação, obrigou as empresas e seus serviços públicos a tornarem-se mais eficientes. Em um mundo mais competitivo não

havia, portanto, outra alternativa senão realizar a reforma da gestão pública ou reforma gerencial.

O enfoque gerencial na administração pública manifestou-se na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. “Coube aos conservadores ingleses e aos republicanos norte-americanos a iniciativa de tentar implantar as primeiras reformas no antigo modelo administrativo, no início da década de 1980” (ABRUCIO, 1998, p.178). Reformas análogas, porém, ocorreram em paises tais como, Nova Zelândia, Austrália, Suécia e, na América Latina, Chile, México e Brasil.

Na Grã-Bretanha, o tema da reforma administrativa é antigo. A luta contra a ineficiência ocorre desde o princípio da burocracia governamental e várias tentativas de reforma têm sido realizadas. “Os objetivos sempre foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência” (JENKIS, 1998, p.201).

O país foi pioneiro na implementação da reforma do setor público e adotou, como um de seus principais pressupostos, a aplicação de técnicas gerenciais utilizadas no setor privado, com ênfase na eficiência dos resultados – o gerencialismo.

A reforma britânica introduziu o estudo sobre eficiência; reduziu o número de servidores; redimensionou processos; implementou sistemas de informações, limites de caixa como mecanismo de controle de gastos públicos. Além disso, instituiu princípios básicos de boa administração: importância da informação, clareza da responsabilidade e da autoridade, assim como delegação de decisões aos níveis mais efetivos.

A reforma britânica do setor público conseguiu bons resultados na mudança de alguns padrões culturais da administração pública. “Os sinais de melhoria são relativamente claros. Os serviços estão melhorando em rapidez, eficiência e honestidade” (JENKINS, 1998, p.213).

Richardson (1998) ressalta que, na Nova Zelândia, o processo de reforma foi orientado de forma complementar ao programa de reformas econômicas. Em muitas

das funções executadas pelas organizações públicas implantaram-se mecanismos de mercado, ou seja, eles foram modelados por metas claras de desempenho e seus administradores recompensados de acordo com seu desempenho em relação às metas, de modo que ocorria demissão quando elas não eram alcançadas.

As atividades comerciais de departamentos que geram receitas foram separadas das atividades não comerciais e, a partir daí, importantes indicadores de desempenho foram obtidos. Em relação aos recursos humanos, introduziu-se um novo regime de trabalho para os administradores civis, com ênfase em prazo fixo, remuneração por pagamento baseado em desempenho e avaliações periódicas desse desempenho.

Nos EUA, o surgimento de experiências gerenciais foi facilitado pelo alto grau de formalismo da burocracia americana. No nível federal, a reforma iniciou-se em 1978, durante o governo Carter, através da introdução de pagamento com base em mérito; de sistemas de avaliação de desempenho; e de procedimentos processuais para rebaixamento e demissão.

No governo Reagan, apesar das propostas para assegurar um gasto mais eficiente das verbas orçamentárias destinadas ao serviço público usando as melhores práticas do setor privado, os impactos relacionados às iniciativas da administração pública gerencial foram mais fracos que no Reino Unido.

Contribuiu para isso a pluralidade do sistema político americano, controlado, na ocasião, pelos democratas e com grupos de interesses especiais bem organizados para apresentar suas propostas.

Neste país, o ideário gerencialista consolidou-se como referência no campo da gestão pública, na década de 1990, com o livro de David Osborne e Ted Gaebler: '*Reinventing Government*' (1992).

No período mencionado, Clinton, através do programa '*National Performance Review*', busca, como idéia central, não diminuir o Estado, mas, "reinventa-lo, torna-

lo mais eficiente, mais orientado para o cidadão-cliente" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.63).

Outras experiências com relação a reformas gerenciais ocorreram na Austrália, na França e na Suécia. Já Itália, Grécia, Espanha e Portugal, apesar da reforma que realizaram no emprego público, se situavam entre os paises ainda regidos por uma administração pública burocrática com base em normas e regulamentos estritos.

Na América Latina, o tema da reforma da administração pública não seguiu uma trajetória linear. No que se denominou a primeira geração de reformas, o ajuste estrutural foi a resposta encontrada para a grave crise fiscal do Estado nos anos 80. Portanto, não ocorreu propriamente uma reforma administrativa, mas uma redução drástica de pessoal, conforme ressalta Cunill Grau, (1998):

> A reforma do Estado, reduzida a reformas econômicas e ajuste fiscal, fez com que o eixo da reforma da administração se movimentasse em direção de duas questões que, embora com pesos distintos, pareciam caracterizar a primeira metade dos anos 90, na maioria dos paises: a redução das estruturas e a redução do pessoal (CUNILL GRAU, 1998, p.200).

Alguns paises, porém, como Brasil, Chile e México entraram numa segunda geração de reformas e deram os primeiros passos em direção à reforma gerencial.

O Chile apresentou características particulares no contexto latino americano. Nos anos 80, o processo de expansão do Estado sofreu uma reversão que conduziu a uma redução de atividades e a uma definição de papéis com o setor privado na prestação de serviços sociais. Isto levou a uma mudança estrutural profunda na definição das responsabilidades e tarefas da administração pública.

Sobre o processo de expansão do Estado do Chile, Glade (1998, p.123-124), inclusive, destaca que "desde então a literatura sobre a experiência da estabilização e da reestruturação tornou-se volumosa, refletindo um interesse generalizado, a favor e contra, engendrado por esta experiência marcante".

Várias foram as medidas de ajuste no campo da disciplina fiscal e das políticas sociais e investimentos, visando inserir o país política e economicamente na comunidade internacional, instalar as instituições e processos democráticos, consolidar as funções de regulação e fiscalização nos serviços de utilidade pública, incorporar o setor privado na provisão e infra-estrutura pública e elevar a qualidade dos serviços sociais básicos de educação e saúde.

As transformações econômicas e políticas, entretanto, não foram acompanhadas por mudanças equivalentes na forma de gestão do Estado. Para melhorar os diversos problemas de gestão existentes, relacionados à eficiência e à qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado, lançou-se um programa piloto, cuja idéia central era de que, nos serviços públicos, se definiriam os avanços e retrocessos em matéria de gestão.

O núcleo do programa piloto compreendia, resumidamente, a instituição do planejamento estratégico no interior dos serviços públicos. Nesse planejamento buscava-se identificar de forma clara a missão institucional, os principais objetivos da gestão, clientes e produtos principais.

A partir do daí poderiam ser desenvolvidos tanto projetos específicos para melhoria de gestão, como também um sistema de informações gerenciais com base em indicadores de desempenho para acompanhamento interno e externo das metas e resultados que, por sua vez, contemplariam prêmios e incentivos à boa gestão.

A experiência do programa piloto inspirou, a partir de 1994, a inclusão da modernização do Estado como uma das prioridades no governo do Presidente Frei e consolidou a perspectiva gerencial sobre a reforma do Estado.

No México, as tentativas iniciais de instauração de um serviço público civil de carreira remontam ao início dos anos 80, em função da crise econômica de 1982, através de iniciativas de natureza fiscal. As dificuldades, na ocasião, residiam na força dos sindicatos e na regulamentação da função pública e de sua autonomia.

Os anos de 1990 trouxeram à cena novas formas de expressão social e novas demandas por parte da sociedade, além de pressão por mais eficiência nos serviços

públicos. O presidente Zedillo lançou então um ambicioso programa de modernização da administração que, segundo Gault (1997, p.160), “inaugura palavras há muito esquecidas no setor público mexicano: ‘*accountability*’, direitos do cidadão, direitos de informação e avaliação.”

Iniciou-se, então, a discussão das reformas, buscando, entre outros objetivos, a transformação da administração pública federal numa organização com ações eficientes e eficazes, através de uma nova cultura de serviço e a luta contra a corrupção e a impunidade, através de mecanismos preventivos e capacitação dos recursos humanos.

“O programa propõe quatro subprogramas diferentes: participação e atendimento ao cidadão, descentralização administrativa, avaliação e impacto da gestão pública, e profissionalização e ética para os funcionários públicos” (GAULT, 1997, p.160).

No México, a incerteza entre os burocratas, entre outros aspectos, os obrigou a aproximarem-se das idéias de profissionalização. O objetivo era o de assegurar seus empregos, visto que, no governo central e em várias cidades, existia a busca pela descentralização, a adoção da gestão pela qualidade e do enfoque das organizações aprendizes e a mudança de foco para o cliente, que são sinais consistentes na direção do desenvolvimento de uma administração pública gerencial.

Em síntese, percebe-se do exposto que, em âmbito mundial, a administração pública encontrava-se em um contexto de mudanças, principalmente no que diz respeito à introdução de novos conceitos e técnicas de gestão tais como: *downsizing*, serviços públicos orientados ao consumidor, *empowerment*, qualidade total e várias outras propostas destinadas a modificar o paradigma burocrático.

No Brasil não seria diferente, visto que aqui, como no contexto mundial, também já se discutia a necessidade de modificar a cultura burocrática existente e colocar em prática novas idéias gerenciais para, a partir delas, oferecer um serviço público de melhor qualidade ao cidadão.

3 – A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

No Brasil, a crise é um paradigma da grande crise que ocorreu mundialmente, cuja causa fundamental era a crise do Estado. Aqui ela desencadeou-se a partir do segundo choque do petróleo, quando o Estado perdeu a capacidade de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Como ocorreu nos demais paises, em particular nos da América Latina e do leste europeu, definiu-se esta crise como fiscal, como do modo de intervenção do Estado e como uma crise da forma burocrática de administrar o Estado.

Segundo Marini (2005, p.3),

> a crise dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e a reconfiguração das estratégias empresariais (em resposta à crescente globalização e à revolução tecnológica), chega ao início dos anos 80, ao Estado, a partir, principalmente, de três manifestações básicas: crise financeira (incapacidade de geração de poupança pública para a realização dos investimentos sociais), crise de identidade (transição caracterizada pelo abandono de alguns papéis tradicionais e incorporação de novos) e crise do modo de administrar (explicada pelo esgotamento do modelo burocrático).

No Brasil ocorreu, ainda, um quarto aspecto da crise: o político. Num primeiro momento, ocorreu a crise do regime militar, que teve início em meados de 1970 e resultou no movimento “Diretas já”, consolidando, posteriormente, o retorno à democracia. Num segundo momento, com a restauração democrática, instaurou-se o movimento do populismo nacional-desenvolvimentista que, além de não reconhecer a crise fiscal, partiu para uma política expansionista e distributivista, cujo auge foi o Plano Cruzado. E, finalmente, o terceiro, de aspecto moral, que culminou com o ‘impeachment’ do então presidente Fernando Collor de Melo.

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar. Neste período, ao invés de se tentar consolidar uma burocracia ou serviço profissional no país, através da redefinição de carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, optou-se pelo recrutamento de administradores através das empresas estatais.

A partir da Constituição de 1988, agravou-se a crise, quando além da sobrevivência do patrimonialismo, ocorreu um enrijecimento burocrático extremo, cujo resultado seria o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

A crise foi, durante muito tempo, subestimada. Ocorreu uma demora considerável na compreensão da crise dos anos 80 como uma crise de Estado. Para se perceber o papel estratégico da administração pública na configuração dessa crise, a demora foi ainda maior, uma vez que toda a atenção, não apenas no Brasil como em todo o mundo, foi dada à abertura comercial, à privatização, à reforma tributária e da previdência e às reformas políticas.

Entretanto, a Reforma Gerencial da administração pública era essencial, no curto prazo, para completar o ajuste fiscal e reduzir os custos do Estado. No médio prazo, era necessária para tornar o Estado mais eficiente, melhor capacitado para defender o patrimônio público e atender às demandas dos cidadãos a um custo compatível com as restrições econômicas impostas pelo aumento de competição, decorrente do processo de globalização.

A resposta da sociedade em relação aos aspectos da crise política, fiscal, da forma de intervenção e da forma de administrar ocorreu em momentos distintos. Quanto ao aspecto político, em 1985, o país completou sua transição democrática. Nos outros três aspectos, as reformas começaram efetivamente a partir de 1990. Inicialmente as que não dependiam de mudança constitucional como o ajuste fiscal, a abertura comercial, a privatização e a estabilização com o Plano Real.

A Reforma Administrativa, entretanto, tornou-se tema central apenas a partir de 1995. “Foi um dos principais eixos da segunda geração de reformas e estas combinaram de diferentes formas a necessidade de rever a performance da administração pública através de ajuste fiscal e mudança institucional” (REZENDE, 2002, p.224). Para Bresser Pereira (1998),

> tornou-se claro para a sociedade brasileira que a reforma se tornara condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado

> brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para as necessidades do cidadão (BRESSER PEREIRA, 1998, p.43).

Nesse contexto, ainda segundo o autor, uma administração com uma melhor qualidade e com o mesmo custo, somente seria percebida se os serviços fossem

> prestados nos termos de uma administração pública gerencial, moderna e eficiente, do tipo que vai aos poucos se generalizando nos países do primeiro mundo, particularmente na Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e nos países escandinavos (BRESSER PEREIRA, 1998, p.46).

Até que acontecesse a Reforma Gerencial, duas outras reformas administrativas ocorreram no Brasil. A primeira, denominada de Reforma Burocrática e também conhecida como Reforma do Serviço Público, ocorreu a partir de 1936 e implantou no país o serviço público profissional e os princípios da administração burocrática.

A segunda, a Reforma Desenvolvimentista, buscou promover, a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967, a administração pública para o desenvolvimento. Esta, porém, em função do retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988, foi anulada.

3.1 A Reforma Burocrática de 1936

O primeiro governo Vargas foi responsável pela implantação do Estado racional-legal burocrático, de forma que a reforma administrativa de 1936 foi um marco na modernização da administração pública brasileira. A Reforma Burocrática, promovida no governo Vargas, procurou, inicialmente, combater o patrimonialismo existente no país e originário do Estado patrimonialista português, que se apresentava sob a forma de clientelismo. Em contra partida, terminou estimulando um corporativismo estatal e promovendo pactos de caráter regionalista, os quais tiveram desdobramentos muitas vezes danosos ao bem comum.

Do ponto de vista econômico, nas condições existentes na época, só um Estado forte e centralizador poderia “assumir a responsabilidade de investimentos de alto

risco, que exigiam elevado volume de capital, longo prazo de maturação e retorno lento e demorado" (BRUM, 2002 apud Souza, 2007, p.1).

Por outro lado, do ponto de vista político, para mediar os interesses entre o público e o privado, o Estado construiu uma engenharia institucional que tinha na representação corporativa o seu elemento de sustentação. Assim, "o corporativismo surgiu no Brasil como uma tentativa de resposta à crise da política tradicional, assim como ao potencial de conflitos das lutas de classe" (SCHWARTZMAN, 1987, p.2).

A reforma, segundo Bresser Pereira (1998),

> adotava os modelos prescritos nas teorias administrativas então predominantes nos países mais desenvolvidos. Sua concepção teórica estava inspirada nas melhores fontes disponíveis à época (BRESSER PEREIRA, 1998, P.164).

O Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, foi o órgão formulador e, em grande parte, executor da reforma.

Como ressalta Martins (1997),

> o Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP, criado em 1938 com base no Conselho Federal do Serviço Público para ser o principal agente modernizador, promoveu uma verdadeira revolução na administração pública, empregando tecnologia administrativa de ponta e profissionalizando o serviço público segundo o mérito (MARTINS, 1997, p.176).

Além da implementação do sistema de mérito na administração de pessoal, a reforma também procurou conceber a instituição de um orçamento como plano de trabalho e estabelecer a padronização e racionalização na aquisição da administração de materiais estruturas e métodos.

O Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, nesse período, representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica e desempenhou papel preponderante na elaboração de projetos e propostas relacionadas ao pessoal.

Adicionalmente, sua cooperação na criação de órgãos reguladores nas áreas econômica e social deram origem a pequenos grupos de empresas de economia mista que, por sua vez, originaram um núcleo de desenvolvimento econômico e social com grande expansão posterior.

Com a queda do regime Vargas, o órgão foi reorganizado, sofrendo cortes em suas atribuições e perdendo o respaldo que o regime lhe conferia, o que possibilitou novo alento às práticas clientelistas dentro do Estado brasileiro. Assim, a reforma, nos cinco anos seguintes, foi reduzida a ações governamentais rotineiras e sem importância.

3.2 A Reforma Desenvolvimentista de 1967

A insatisfação em relação à forma burocrática de administração do Estado era clara desde os anos 50. Também era clara a idéia, desde os inícios dos anos de 1960, de que, apesar de não ter sido completada a Reforma Burocrática, seus princípios de administração constituíam-se em empecilho ao desenvolvimento econômico do país.

Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 - Lei de Reforma Administrativa, reconhecendo esse fato, procurou substituir a administração pública burocrática por uma administração desenvolvimentista, estabelecendo princípios de planejamento, descentralização, delegação de competências, coordenação e controle.

Um aspecto marcante na reforma foi a distinção clara entre administração direta e indireta, que garantiu às autarquias e fundações, incluídas na segunda categoria, assim como às empresas de economia mista, uma autonomia de gestão não existente anteriormente.

A ênfase na descentralização, através da autonomia da administração indireta, era uma tentativa de superar a rigidez burocrática. Ela pode ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

Ao promover a transferência de atividades de produção de bens e de serviços para as autarquias, para as fundações, para as empresas públicas e para as sociedades de economia mista, buscava-se a flexibilização na administração e mais eficiência nas atividades econômicas do Estado. Também fortalecia-se o que Bresser Pereira (1998, p.172) denominou “modelo tecnoburocrático-capitalista”, constituído pela aliança política entre a classe empresarial e as burocracias civil e militar.

O Decreto-Lei nº 200, entretanto, não deu muita importância ao núcleo estratégico do Estado. Com isso, apesar de experiências de êxito no campo da gestão pública, permitiu o uso indevido da flexibilidade e da autonomia existentes, desvirtuando o objetivo inicial proposto.

Também não deu importância à necessidade de realizar mudanças no âmbito da administração direta, vista pejorativamente como burocrática e rígida. Assim, a reforma administrativa embutida no decreto ficou incompleta.

3.3 A Constituição de 1988

A crise política de 1985 levou à transição democrática, mas não proporcionou espaço para uma reforma na administração pública, que tanto consolidasse a Reforma Burocrática como transformasse a Reforma Desenvolvimentista em uma Reforma Gerencial. Ao contrário, significou um retorno aos ideais burocráticos no plano administrativo e uma tentativa de retorno ao populismo dos anos de 1950 no plano político.

Buscaram-se a retomada do desenvolvimento e a distribuição de renda pelo aumento do gasto público e pela elevação do salário real. Dessa forma, o modelo de substituição de importações foi mantido e o planejamento econômico foi valorizado, em detrimento do mercado.

O auge dessa política distributivista ocorreu com o Plano Cruzado, que fracassou, como fracassou, em seguida, a tentativa de ajuste fiscal que não obteve o apoio da sociedade. O país, ao invés do ajuste e da reforma, entrou em uma crise populista e patrimonialista.

O capítulo da administração pública na Constituição de 1988 seria determinado pela influência de forças ideológicas de centro e de esquerda burocrática, nacionalistas e desenvolvimentistas.

Assim, princípios burocráticos básicos, suprimidos na Reforma Desenvolvimentista de 1967, são impostos na nova Constituição:

> princípios de uma administração pública arcaica, altamente centralizada, rígida e hierarquizada, na qual toda a prioridade foi dada à administração direta ao invés da indireta (BRESSER PEREIRA, 1998, p.175).

Para Martins (1997),

> a incapacidade ou a inconveniência de se reformar a administração foi, sobretudo, política, agravada pela instituição de casuísmos constitucionais que desorganizaram o sistema de carreira, a previdência do serviço público, sua estrutura e seu regime funcional (MARTINS, 1997, p.179-180).

Na visão de Bresser Pereira (1998), a Constituição de 1988 representou um retorno burocrático. Também se revelou irrealista, visto que no momento em que o país mais necessitava reformar a sua administração pública, torna-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado de trabalho privado, o oposto aconteceu, tornando-se mais cara e mais ineficiente.

Para o autor, decidiu-se “completar a Reforma Burocrática e a ela se ater, ao invés de pensar nos princípios da administração pública gerencial, que estava sendo implantada em alguns paises do primeiro mundo” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.175).

Essas circunstâncias contribuíram, não apenas para manter vivos os traços patrimonialistas inseridos em nossa administração, como também para agravar o burocratismo. Era necessário, diante deste contexto, flexibilizar os princípios burocráticos clássicos e melhorar, onde necessário, a eficiência. Uma alternativa que se apresentava era o caminho na direção de uma administração pública gerencial.

4 – DO PATRIMONIALISMO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

> Sinteticamente, o patrimonialista se refere à confusão daquilo que é público com o privado; o predomínio da vontade unipessoal do dirigente; uso de práticas de nepotismo e relações de compadrio; utilização de cargos públicos como prebendas; corrupção; e servilismo (FADUL; SOUZA, 2007, p.3).

Já “as burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, e não no poder patriarcal, patrimonial ou carismático. Em seu tipo ideal, puro, as organizações são sistemas sociais racionais” (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988, p.29).

A origem, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado foi um enorme progresso. Max Weber foi o principal analista desse processo e destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista.

Nessa linha de pensamento, Aragão (1997), destaca que

> A administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. Apresenta-se como reação ao nepotismo e subjetivismo, que tiveram lugar nos primeiros anos da Revolução Industrial (ARAGÃO, 1997, p.105).

Porém, no século XX, quando o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista sobre os procedimentos – se mostrou inadequada.

A estratégia era adequada para os tempos de um pequeno Estado liberal; mas não fazia mais sentido em um Estado que acrescentou às suas funções o papel de provedor de educação, de saúde e de cultura públicas, de seguridade social, de incentivos à ciência e à tecnologia, de investimentos na infra-estrutura e de proteção ao meio ambiente.

“A crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas” (ABRUCIO, 1998, p.176). Com a ausência de recursos, a existência de ‘*déficits*’, a perda de poder de ação do Estado e os efeitos da globalização,

> surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder. Para enfrentar essa situação, a aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Propunha-se, assim, a construção de uma nova burocracia (ABRUCIO, 1998, p.177).

Ao invés da velha administração pública burocrática, era necessária uma nova forma de administração, que tomasse emprestados os imensos avanços pelos quais passaram, durante o século XX, as empresas de administração de negócios, sem, contudo, perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público.

Segundo Bresser Pereira (1998), a administração pública gerencial

> emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado, como uma forma de enfrentar a crise fiscal, como uma estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção ao patrimônio público contra os interesses do ‘rent-seeking’ ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde a década de 60, ou pelo menos desde o início dos anos 70, cresceu a insatisfação, amplamente disseminada, com relação à administração pública burocrática (BRESSER PEREIRA, 1998, p.28).

O movimento gerencialista preconiza para o setor público, a partir do modelo de competição de mercado, que a estrutura administrativa não seja superdimensionada de forma a superar as necessidades de governo. Eficiência, economia, produtividade constituem indicadores básicos para caracterizar uma boa administração. A ênfase do pensamento gerencialista é na existência e na aplicabilidade prática de um conjunto de instrumentos gerenciais, que acredita-se, podem aplicados universalmente e em diferentes tipos de organizações, sejam elas públicas ou privadas.

O enfoque gerencial surgiu com força na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, a partir do movimento teórico-conceitual denominado '*New Public Management*'. Conforme Cunill Grau (1998)

> o enfoque mercadológico do New Public Management ou o the entrepreneurial management paradigm assume implicitamente que o setor público e o setor privado são essencialmente semelhantes e respondem aos mesmos incentivos e processos; que as agências governamentais podem ser visualizadas como corpos empresariais que funcionam melhor em ambiente de mercado competitivo; e que as agências centrais de administração deve estar subordinadas às prioridades e processos do orçamento (CUNILL GRAU, 1998, p.222).

Algumas das características básicas desta nova administração, segundo Abrucio (1997), Bresser Pereira (1998) e Mare (1998) são: a definição clara de objetivos organizacionais; a descentralização da decisão de funções e descentralização político-administrativa; a horizontalização de estruturas e formas flexíveis de gestão; a adoção de mecanismos de controle social direto; a adoção de contratos de gestão para acompanhamento de indicadores de desempenho; a orientação para o cidadão e a orientação para resultados.

A administração pública gerencial assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Eles podem ter sido necessários quando os valores patrimonialistas dominavam, mas não o são agora, quando se rejeita universalmente a confusão entre o público e o privado.

Por outro lado, surgiram novas modalidades de apropriação da res publica pelo setor privado, que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos. A administração gerencial, com suas características, além de mais eficiente para gerir o Estado, pode tornar-se mais efetiva na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

As burocracias capitalistas modernas são uma evolução da burocracia patrimonialista, que se diferenciaram ao fazer uma distinção clara entre patrimônio público e patrimônio privado, mas que, ainda assim, mantiveram-se bem próximas da matriz inicial em tudo quanto dissesse respeito à afirmação do poder do Estado.

Essa é a razão pela qual as burocracias tendem a ser auto-referentes. Além de promover seus próprios interesses, interessam-se, primariamente, em afirmar o poder do Estado sobre os cidadãos.

A administração pública gerencial, por sua vez, assume que esse poder já não está sob ameaça grave nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim, o serviço público já não precisa ser auto-referente, mas se orientar pela idéia de serviço ao cidadão, “afinal o ‘serviço público’ é público, é um serviço para o público, para o cidadão” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.30).

Neste sentido, é importante discutir a questão da cidadania no contexto da gestão pública.

5 – GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

A solução para a situação de crise descrita no capítulo anterior, não pode limitar-se, à esfera econômica, pois, mudanças neste campo, apenas, segundo Rua (1997),

> não seriam suficientes para superar a inflexibilidade da burocracia: seu conservadorismo, sua relutância em se afastar dos precedentes, sua adesão à letra estrita da lei, seu comportamento refratário à inovação e sua generalizada conformidade aos padrões grupais (RUA, 1997, p.142).

Esse caráter auto-referente precisava ser alterado estendendo-se as mudanças ao modelo administrativo. Uma maneira de fazê-lo seria por meio da adoção de formas modernas de gestão, possibilitando atender de forma democrática e eficiente as demandas da sociedade e direcionando para a valorização da cidadania no Brasil (Bresser Pereira, 1998).

A cidadania é um termo associado à vida em sociedade. Sua origem "está relacionada ao surgimento da vida na cidade, à capacidade de os homens exercerem direitos e deveres de cidadão" (COVRE, 1995, p.16).

Cidadão, segundo Bresser Pereira (1998, p.81) "é o membro do Estado-nação dotado de direitos e capaz de interferir na produção do Direito. Este, por sua vez, é o conjunto dos direitos dos cidadãos — e das pessoas jurídicas por eles instituídas".

Assim, ainda conforme Bresser Pereira (1998)

> a cidadania se expande e se afirma na sociedade à medida que os indivíduos adquirem direitos e ampliam sua participação na criação do próprio Direito. Logo, os direitos estão no centro das idéias de Direito, Estado e cidadania (Bresser Pereira, 1998, p.81).

Os defensores de um conceito definitivo sobre o termo, possivelmente, discordariam em relação a itens fundamentais, uma vez que cada época da história produziu práticas e reflexões distintas sobre a cidadania. Assim, "em todos os lugares nos quais surgiram, os conceitos de cidadania transformaram-se muito ao longo do tempo" (KARNAL, 2003, p.136).

Fundamentado nos estudos de T. H. Marshall, sobre a conquista dos direitos na Inglaterra, Carvalho (2006, p.9) destaca que “tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais”.

Resumidamente, ao desdobrar essas dimensões, o autor menciona que os direitos civis dizem respeito à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei; os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade, através do voto, e os direitos sociais, ao direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria.

Liszt (1999, p.22), destaca que “a cidadania tem assumido historicamente várias formas em função dos diferentes contextos”. Os direitos que a constituem são sempre conquistas; são sempre o resultado de um processo histórico pelo qual indivíduos, grupos e nações lutam por adquiri-los e fazê-los valer.

Nos termos da análise de T. H. Marshall (1967) sobre a afirmação histórica da cidadania, primeiro foram definidos os direitos civis, depois os direitos políticos e finalmente os direitos sociais.

Bresser Pereira (1998, p.82) argumenta, porém que “no último quartel do século vinte, entretanto, um quarto tipo de direitos está surgindo: os direitos dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos”.

A emergência dos direitos republicanos, segundo o autor, relacionou-se ao processo de democratização que vigorava, praticamente, em todo o mundo. Segundo Coutinho (apud Bresser Pereira, 1997, p.16) “a democracia transformou-se ‘em valor universal’ exigindo do cidadão uma crescente preocupação pelos temas públicos”.

Essa preocupação com os direitos republicanos originou-se, também, na perspectiva patrimonialista, que confunde o patrimônio público com o do indivíduo ou de sua família, ou na perspectiva corporativista, que confunde o patrimônio do Estado com aquele de grupos de interesse corporativamente organizados.

No Estado brasileiro, a cultura, principalmente a cultura política, é fundamentalmente baseada em uma herança patrimonialista. Apesar das transformações econômicas e sociais que sofreu o país, características culturais como o favoritismo, o nepotismo e o clientelismo permaneceram resistentes sob diferentes formas.

Estas têm sido reforçadas pelo populismo e têm, também, moldado a percepção da sociedade em relação ao Estado e à organização da administração pública.

“O patrimonialismo poderia ser definido de forma simples e sintética como a confusão entre o que é público e o que é privado” (MARTINS, 1997, p.171). O Estado brasileiro, no geral, e sua administração pública, no particular, foram fundados sob a influência lusitana de uma ética fortemente patrimonialista.

Segundo Weber (2004), o patrimonialismo é um exercício de poder político baseado no tipo de dominação tradicional, que, em conjunto com outros dois tipos – a dominação carismática e a dominação racional – completam o seu pensamento a respeito de como se processa o fenômeno da dominação nas relações sociais.

Vale ressaltar que, para Weber, essas formas são consideradas ‘tipos ideais’, ou seja, um recurso metodológico utilizado pelo cientista para compreender um fenômeno formado por um conjunto histórico ou por uma seqüência de acontecimentos que não podem ser encontrados, na realidade, em sua forma “pura”, e sim apenas no plano da abstração.

A dominação do tipo carismática ocorre quando é legitimada pela fé e pelas qualidades sobrenaturais do chefe. A dominação do tipo legal, por sua vez, ocorre quando é legitimada pelas leis, a partir dos costumes. Ela tem como fundamento a dominação em virtude da crença na validade do estatuto legal e da competência funcional, que é baseada em regras racionalmente criadas.

A dominação tradicional ocorre em virtude da crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais tradicionais. A autoridade em Estados desse tipo possui um sistema de *status*, cujo poder é determinado, em primeiro lugar, por prescrições

concretas da ordem tradicional e, em segundo lugar, pela autoridade de pessoas que estão acima de um *status* particular no sistema hierárquico estabelecido.

Segundo Motta e Bresser Pereira (1988, p.28), “Max Weber distingue dois tipos básicos de dominação tradicional: o patriarcalismo e o patrimonialismo”. O primeiro se aproxima da gerontocracia, ou seja, o domínio dos mais velhos, cujas bases de dominação não são somente tradicionais, mas também familiares e hereditárias.

“Ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo e, com grau extremo de poder senhorial, ao sultanismo” (WEBER, 2000, p.151).

Portanto, o patrimonialismo é uma forma de dominação por uma autoridade, legitimada pela tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante. Esse governante apóia-se no seu aparato administrativo, que é recrutado com base em critérios pessoais, para exercer o poder político sobre um determinado território.

A administração política é tratada como assunto puramente pessoal, assim como o patrimônio adquirido através dos tributos. Não se diferenciam os bens privados do senhor, ou seja, é desconhecida a divisão entre a esfera privada e a oficial.

Essa cultura patrimonialista do Estado brasileiro é fruto da herança portuguesa, cuja estrutura, de forma resumida, é moldada no patrimonialismo, no clientelismo, na burocracia extensiva e na intervenção do Estado na economia, foi transportada e transplantada para o Brasil, uma colônia de exploração e não de povoamento, e, com ela, “os vícios do Estado português: centralização, regulações embaralhadas, forte influência da igreja” (MARTINS, 1997, p 173).

Na visão de Faoro (1984), o patrimonialismo seria uma característica marcante no desenvolvimento do Estado. A partir do modelo administrativo do Estado português, transportado para a colônia na época do pós-descobrimento, foram estruturados a Independência, o Império e a República do Brasil.

O Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas. O patrimonialismo foi o traço distintivo de um período preliminar às iniciativas de implementação de padrões burocráticos da racionalidade administrativa no âmbito do Estado. Esses traços tornaram-se profundamente enraizados na cultura brasileira e sobreviveram, inclusive, às mudanças que o país vivenciou nesses últimos cinqüenta anos.

A modernização das estruturas do governo federal, assim como a profissionalização dos quadros da administração pública, tornaram-se questões importantes somente a partir de meados dos anos de 1930.

Nesse período começa a se instalar quando se começa a instalação da administração pública burocrática, adotada para substituir a administração patrimonialista e, também, para desenvolver uma forma de administração que separasse o político do administrador público.

Surge, então, a administração burocrática moderna, segundo Weber (1974), racional-legal e caracterizada resumidamente, segundo Bendix (1996), por

> direitos e deveres definidos, que são prescritos e regulamentos escritos; relações de autoridade entre posições que são ordenadas sistematicamente; nomeação e promoção que regulamentadas e baseadas em acordo contratual; treinamento técnico ou experiência como uma condição de emprego formal; salários monetários fixados; estrita separação entre cargo e encarregado, no sentido de que o empregado não possui os meios de administração e não pode se apropriar da posição; e trabalho administrativo como uma ocupação de tempo integral (BENDIX, 1996, p.143).

Segundo Martins (1997, p.175), “a trajetória modernizante da administração pública brasileira representa a tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática.” A partir do Estado intervencionista da era Vargas, as transformações induziram ao crescimento econômico e, paralelamente, apoiaram a profissionalização e expansão das organizações burocráticas públicas.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi o principal agente modernizador, promovendo uma verdadeira revolução na administração pública. As

premissas fundamentais eram a formação de recursos humanos, a simplificação de sistemas administrativos e a fixação de orçamento, visando promover a eficiência pública. No entanto, pressões populistas-clientelistas ocorridas após a queda do Estado Novo, não permitiriam aumentar o nível de racionalidade na administração pública.

As décadas seguintes não apresentaram alterações neste quadro. A tentativa de modernização da administração pública e a formação de um modelo de burocracia weberiana foram abandonadas pela cultura clientelista, que permeava a administração pública resultando no “jeitinho” (MOTTA, 1997, p.34; FREITAS, 1997, p.50). O “jeitinho” é apresentado como um traço característico da cultura brasileira, no empreguismo, e na criação e manutenção de táticas defensivas, visando manter os feudos dentro da organização do Estado.

O regime autoritário implantado em 1964 não modificou as características descritas anteriormente, apesar de executar uma ambiciosa reforma nas estruturas do Estado e dos procedimentos burocráticos através do Decreto-Lei nº 200.

O decreto apresentava duas premissas básicas. A primeira repousava no estabelecimento de diretrizes normativas, centralizadas no âmbito do governo federal pela instituição de planos gerais e setoriais. A segunda premissa, por sua vez, baseava-se na descentralização funcional do aparelho do Estado, por intermédio da administração indireta, tanto para atuar em setores produtivos da economia, quanto para o cumprimento, com maior flexibilidade, de funções típicas do Estado.

Em síntese, a reforma implicava uma divisão de trabalho entre as agências e as estruturas do Estado. Entretanto, a racionalidade pretendida pelas diretrizes normativas centralizadas ficou prejudicada pela concentração de poder; a descentralização funcional desviou-se de sua idéia original, que era contornar a rigidez da administração direta e introduzir um espírito gerencial privado na administração.

A fraca institucionalização do Decreto-Lei nº 200 teve como conseqüência o relacionamento difícil e conflitante entre a administração direta e indireta. O distanciamento entre essas duas esferas produziu o crescimento do setor paraestatal; enquanto os serviços públicos básicos, a cargo da administração direta, deterioraram-se.

Nos governos civis que se seguiram, a partir de 1985, tentou-se, de formas diversas, modificar a estrutura e a organização da administração pública, porém, sem sucesso.A tentativa do Governo Sarney, em 1986, de criar o Ministério da Administração e formar uma comissão de alto nível para a reforma administrativa foi relevante, porém, um esforço que não produziu qualquer resultado.

As mudanças contínuas nos órgãos e nas funções e a ausência de estratégia para uma reforma administrativa e de vontade política, desarticularam as burocracias que, inclusive, permearam a elaboração da Nova Constituição.

A Nova Constituição inovou, por um lado, em aspectos relacionados aos direitos sociais e normas de ingresso no serviços público, entre outros, por outro, desorganizou o sistema de carreira, a previdência, a estrutura e o regime funcional do serviço público, aumentando consideravelmente direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres ou identificar fontes para despesas adicionais.

Segundo Bresser Pereira (1998),

> “Privilégios que foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo, ainda presente na sociedade brasileira, e uma conseqüência do corporativismo que recrudesceu com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses particulares como se fossem interesses gerais” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.176).

Essa incapacidade para aproveitar o momento de se reformar a administração pode ser entendida, na visão de Freitas (1997), em função do traço cultural brasileiro, ou seja, em função de uma cultura política, que é baseada em negociações pessoais, ou ainda, em interesses especiais.

A administração burocrática representou um avanço considerável na defesa contra o patrimonialismo. Porém, em que pese as tentativas de modernização ou mudança, permaneceram, ainda, traços patrimonialistas, além de outros padrões decorrentes tais como o populismo, o clientelismo, a burocracia excessiva, o fisiologismo e o corporativismo.

Esses traços indicam uma força dinâmica e auxiliam a entender a dificuldade de se modificar a cultura brasileira na gestão pública o que compromete sua eficiência e eficácia.

Assim, é um desafio modificar a gestão para a proteção do Estado e, por conseqüência, do cidadão, a fim de que os serviços prestados sejam eficientes. Para tanto, contribui o avanço da cidadania, que, no mundo, tem ocorrido historicamente por meio da afirmação de direitos.

Nesse sentido, a afirmação dos direitos republicanos vem completar esse ciclo histórico de afirmação da cidadania. “Quando o cidadão luta por seus direitos civis, políticos e sociais, ele o faz como membro de uma sociedade cujos interesses coletivos ele sabe que estão acima de seus interesses particulares” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.86).

Portanto, a idéia de uma cidadania plena completa-se quando são acrescentados aos direitos civis, políticos e sociais os direitos republicanos. À medida que a proteção a esses direitos tornou-se relevante , ficou claro também que a democracia e a administração pública burocrática – instituições criadas como proteção contra interesses patrimonialistas – precisavam ser aperfeiçoadas.

Em relação à democracia, Cunill Grau (1998), destaca sua relevância, uma vez que critérios de eficiência são percebidos no setor público como relacionados à preservação de valores democráticos.

Por sua vez, a mudança de uma administração burocrática, de “caráter auto-referido e voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado” (COUTINHO, 2000, p.40) para um modelo gerencial, inspirado na administração privada, porém com

interesse público, com o objetivo de oferecer serviços mais eficientes e atender melhor as demandas dos usuários, faz com que a cidadania assuma uma importância maior no setor público.

Nesse contexto, Programa Poupatempo, com a implementação de unidades integradas de atendimento, funcionando de forma articulada e com pessoal especialmente treinado para atender ao público, contribui para tornar os serviços mais eficientes e garantindo ao cidadão o direito de acesso rápido aos serviços prestados pela administração pública.

Essa melhoria, refletida na qualidade do atendimento, num relacionamento diferenciado com os funcionários, bem como na redução das diferenças no tratamento aos cidadãos, garante o reconhecimento e fortalecimento da cidadania.

Esse Programa introduz mudanças nas práticas organizacionais que têm caracterizado a gestão pública. Nesse sentido, mudar essas práticas demanda um reconhecimento articulado da cultura organizacional que pauta a gestão hoje dominante.

O Programa Poupatempo propõe garantir práticas de prestação de serviços eficientes e de qualidade e isso demanda mudanças que devem ocorrer a partir da compreensão da cultura organizacional que pautam essas práticas.

6 – CULTURA ORGANIZACIONAL

Como ressaltado no capítulo anterior, o caráter patrimonialista que tem caracterizado a administração pública brasileira é uma das dimensões que necessita ser entendida para compreender a dificuldade de se modificar a cultura brasileira presente na gestão pública e que, de algum modo, compromete a eficiência e eficácia dessa gestão.

A mudança de práticas da administração que se propõem orientar-se para o cidadão, nos moldes da abordagem gerencialista, é uma mudança cultural que, segundo Coutinho (2000),

> implica na adoção de certos valores, atitudes e crenças compatíveis com os seus preceitos. Nesse sentido, a transformação da administração pública requer não somente mudanças estruturais, de regras e processos, mas também, fundamentalmente, uma intervenção para criar novos sistemas de valores (COUTINHO, 2000, p.54).

Assim, a dimensão cultural que a reforma gerencial incorpora constitui-se num aspecto relevante para a compreensão do comportamento que se deseja introduzir com as mudanças nas práticas patrimonialistas.

O Programa Poupatempo propõe garantir práticas de prestação de serviços eficientes e de qualidade e isso demanda mudanças que devem ocorrer a partir da compreensão da cultura organizacional que pautam essas práticas.

6.1 Cultura Organizacional: Abordagem e Conceitos

O significado da palavra cultura está ligado à antropologia e equivale ao modo de vida da sociedade em todos os seus aspectos: idéias, crenças, instituições, costumes, leis, técnicas, conhecimento, entre outros. É papel do antropólogo estudar a cultura de diferentes grupos, através de uma indagação básica: ‘qual o significado de costumes estranhos e aparentemente incompreensíveis observados em sociedades diferentes da nossa?’

Pelos especialistas, a relação entre cultura e organização é vista de diversas formas. Linda Smircich, uma pesquisadora americana, publicou em 1983 um artigo sobre cultura organizacional, com o qual contribui para a compreensão das diversas abordagens.

Segundo Smircich (1983), normalmente a cultura é tratada de duas formas: alguns autores consideram que a organização 'tem' uma cultura e que esta muda com o passar do tempo. A cultura seria, nesse sentido, uma variável, uma característica da organização. Outros autores consideram que a organização não tem uma cultura, ela 'é' uma cultura, ou seja, ela é estruturante e seria a expressão cultural dos membros da organização. A organização é vista assim como uma esfera cultural e simbólica.

Segundo Thévenet (1986), no primeiro caso, a empresa seria um subsistema do sistema global, uma das variáveis pertinentes da análise organizacional; enquanto que no segundo caso, sendo uma cultura, a empresa serviria como uma maneira de interpretar e descrever a organização; uma passagem da análise clássica da organização para uma análise antropológica.

A maioria dos antropólogos concorda que a cultura é um sistema estruturante e não uma variável isolada que possa ser colocada em relação com outras variáveis igualmente isoladas. Nessa abordagem, que considera a cultura como uma característica entre outras que toda organização possuiria, os pesquisadores estão, incessantemente, à procura da cultura própria de cada organização. Os partidários dessa abordagem tendem a ter uma visão instrumental da cultura.

Desse modo, a cultura torna-se alguma coisa que os dirigentes podem modificar, impor de acordo com sua vontade. Outros pesquisadores, entretanto, optaram por uma abordagem, por assim dizer, mais produtiva, que considera a cultura como um sistema estruturante que se toma como referência.

Para alguns pesquisadores, entre os quais Dupuis (1993),

> a cultura (organizacional) é um sistema de idéias, significações ou de conhecimentos encontrados em toda a sociedade (organização). Os mitos, rituais, símbolos, linguagem próprios às organizações constituem, então, o principal objeto de seus estudos (DUPUIS, 1993, p.245).

Essa abordagem coloca em evidência a consistência e eficácia de uma cultura, de um universo cultural estruturado na organização.

Acontece, entretanto, que, ao considerar dessa forma, os pesquisadores não levam em conta o contexto mais amplo, global, no qual evolui a organização. Para os defensores dessa abordagem, a origem da cultura organizacional deve ser encontrada na própria organização. Quase sempre é a organização do trabalho, a divisão das tarefas na organização que lançará os embriões da cultura organizacional.

Para outro grupo, a cultura está presente em toda organização, sem que exista, necessariamente, uma cultura organizacional própria. A organização é também considerada um sistema, mas, contrariamente à anterior, compreende a relevância do contexto global, dos processos culturais e sociais que atingem a sociedade, pois se aceita que eles podem influenciar a estruturação das organizações. As origens da cultura da organização são múltiplas, vindo tanto do exterior, quanto da dinâmica da própria organização.

Para essa corrente, portanto, a cultura organizacional não é determinada pelo ambiente; ela se estrutura pelo jogo dos atores que agem na organização e o fazem num ambiente de múltiplas interações. Assim, como a cultura não fica reduzida a uma variável interna da organização, torna-se mais difícil administrar a suposta cultura.

Aktouf (1993) menciona que o conceito clássico para definição de cultura remonta a Tylor que, em 1877, foi o primeiro a utilizar o termo na acepção atualmente aceita por etnólogos e sociólogos definindo-o como “todo complexo que inclui os conhecimentos, as crenças, a arte, as leis, a moral, os costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (AKTOUF, 1993, p.50).

A partir de então, o termo cultura tem sido definido de diferentes maneiras por diferentes autores. A título de ilustração, Kluckhohn citado em Geertz (1989, p.14), identificou onze diferentes definições. Para efeito desse tópico, apenas alguns conceitos serão comentados de forma concisa.

Dos autores que escrevem sobre o tema cultura organizacional, adotando a concepção da organização como 'sendo' uma cultura, Morgan (1996) contribui ao oferecer uma perspectiva metafórica.

Partindo de um ponto de vista macro até chegar à questão das culturas de grupo ou subculturas, coloca que todas as organizações compartilham de uma cultura maior denominada cultura da sociedade industrial.

Morgan (1996) introduz a questão da diversidade cultural, destacando que cada organização também reflete a cultura da sociedade ou do país do qual faz parte, uma vez que a cultura desse país, da sociedade, molda a cultura da organização. O autor também apresenta a questão da cultura de grupo, ao ressaltar que algumas culturas podem ser fortemente integradas e outras fragmentadas.

Essas culturas fragmentadas ou subculturas apresentam sistemas de valores diferentes, que irão atuar e competir na organização, criando o que ele denominou de "mosaico de realidades organizacionais" em lugar de uma cultura corporativa uniforme.

Um conceito semiótico de cultura é defendido por uma corrente interpretativa da antropologia, aqui representada por Geertz (1989),

> Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa à procura do significado (GEERTZ, 1989, p.15).

O autor defende a abordagem interpretativa no contexto da antropologia ressaltando que ela adapta-se especialmente bem ao objetivo de ampliação do universo do discurso humano.

Ainda segundo Geertz (1989),

> como sistemas entrelaçados de signos interpretáveis, a cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível - isto é, descritos com densidade (GEERTZ, 1989, p.24).

Essa abordagem interpretativa não considera a cultura um sistema formal, fechado, coerente, identificado como um padrão para um grupo. Dessa maneira, a cultura não poderia ser tratada a partir do isolamento de seus elementos e das relações entre eles, o que passaria a caracterizar todo o sistema de uma forma geral.

Ela tem como objeto de estudo a cultura tomada em pequenos recortes, analisada pelo método etnográfico, cujo pressuposto é a observação, complementada pela participação na cultura e “levando em consideração as práticas reais dos atores e os contextos de interação social em que ocorrem” (DUPUIS, 1993, p.247).

Segundo Schein (1992), a cultura de uma organização pode ser percebida por meio da linguagem, dos símbolos e das imagens, das histórias e dos mitos, dos rituais e das cerimônias, dos hábitos e dos valores, dos objetos visíveis e físicos, que permeiam essa organização.

Para esse autor, da luta pela sobrevivência da organização, originam-se os elementos que compõem a sua cultura. Assim, para se desenvolver e sobreviver, o grupo organizacional necessita solucionar os problemas relacionados à adaptação externa, isto é, ao seu ambiente de negócios. Simultaneamente, manter uma coerência interna, ou seja, buscar o equilíbrio entre a diferenciação e a integração de seus subsistemas para que eles executem com eficiência suas funções.

Isto significa que os diferentes departamentos da organização têm funções específicas e devem realiza-las com êxito. Porém, é necessário haver preocupação da direção em integrá-los, desenvolvendo valores e padrões, enfim, uma cultura em comum. De acordo com essa linha de pensamento, a integração é importante, pois evita a formação e consolidação de feudos e a falta de comunicação e coerência entre as partes do sistema.

Em síntese, a fim de solucionar os problemas de adaptação ao meio ambiente e de equilíbrio e coerência internos, o conjunto de indivíduos que compõem a organização descobre e desenvolve comportamentos, valores, regras e soluções, através de tentativa e erro, que são percebidos como responsáveis pelo sucesso ou fracasso.

Esses padrões culturais – esse conjunto de premissas básicas estabelecidos neste processo de aprendizagem – uma vez funcionando de forma satisfatória, são considerados válidos e ensinados aos outros membros da organização como a forma correta de perceber, sentir e pensar a respeito dos problemas. Esses pressupostos – conceitos, princípios, regras, formas de comportamento e solução de problemas – compõem a cultura da organização.

Os principais pontos explicados por Schein (1992) são:

- O “padrão de pressupostos básicos” diz respeito a valores que regem o comportamento. Alguns valores são resultantes de soluções encontradas para problemas coletivos, mas, com o tempo, o grupo pode parar de questioná-los e esquecer sua gênese. Estes valores vão sendo internalizados, vão tornando-se inconscientes a ponto de passarem a ser considerados “naturais”.

- O conceito mostra também que a cultura é coletiva, pois é compartilhada por “um grupo”, surgindo da vida prática, na resposta aos problemas específicos encontrados.

- Um dos problemas típicos com que o grupo lida é o de “adaptação externa”. Diz respeito à sua relação com o ambiente, às suas metas, estratégias, táticas, aos critérios de auto-avaliação e como corrige sua prática. Esses problemas estão ligados à sobrevivência no ambiente, à tarefa primária ou função básica do grupo.

- A outra ordem de problemas é a “integração interna”, que diz respeito à capacidade de funcionar como grupo, de manter a identidade grupal. Inclui a linguagem; os critérios para inclusão e exclusão das pessoas; o modo de atribuição de poder e de distribuição de recompensas e punições; as normas para intimidade, amizade amor e o consenso sobre crenças (como a ideologia e religião).

- À medida que os conceitos e soluções funcionam bem para o grupo, passam a ser considerados “válidos”, valorizados, até chegarem ao ponto de se tornarem inquestionáveis. São então “ensinados” para os novos membros no processo de socialização, servindo como um fator de estabilidade do grupo e, inclusive, como um mecanismo de defesa contra a ansiedade frente às incertezas.

- Estabelecendo uma “forma correta” de ser, a cultura revela seu caráter normativo, funcionando como um filtro para aquilo que os novos membros deverão sentir, pensar e perceber.

Assim, entende-se que cultura é um conjunto complexo e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum nos grupos sociais. É um conjunto de formas de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados, que, tendo sido aprendidos e compartilhados por diferentes pessoas, integram essas pessoas em uma coletividade distinta de outras.

Schein (1992) em seus estudos não considera a questão do poder. Observando essa necessidade, Fischer (1997), incorpora esse aspecto político na cultura organizacional e fornece um conceito que determina que

> a cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação (FISCHER, 1997, p.67).

A questão do poder não está sendo examinada neste trabalho. Entretanto, vale ressaltar sua menção, uma vez que, como destaca Fischer (1997), cultura e poder não são características independentes, mas, sim, padrões inter-relacionados, que se influenciam mutuamente e são relevantes para a compreensão das causas dos fenômenos que ocorrem na organização.

Essa questão da influência do poder, inclusive, pode ser observada na abordagem de Tavares (1993), sobre cultura e organização empresarial, ao mencionar que

> Uma cultura estabelece uma identidade, uma marca reconhecível, pelos de dentro e pelos de fora, através da exteriorização em formas variadas, de uma visão de mundo, de um modo próprio de fazer as coisas, de categorizar, de interagir, que emerge, via uma estrutura interna de poder, da configuração especial criada internamente, para responder às solicitações e peculiaridades apreendidas, reconhecidas no meio externo, pelas pessoas nas posições dirigentes (TAVARES, 1993, p.59).

6.2 Cultura Organizacional e Cultura Brasileira

Em sua abordagem sobre cultura, Motta e Caldas (1999) enfocam sua análise na importância da formação da cultura nacional para uma melhor compreensão da cultura organizacional.

Nesse sentido, para entender a sociedade, suas concepções de vida, seus valores e forma de governo de um determinado grupo, é necessário compreender sua cultura em suas diversas dimensões.

Motta e Caldas (1997) destacam que

> toda sociedade, em maior ou menor medida, filtra e adiciona seu próprio ‘tempero’ às idéias e tecnologias globalizantes, criando suas

> próprias versões. Por sua vez, as organizações também refiltram e retemperam essas idéias, costumes e valores globalizados mas já nacionalizados, a sua própria maneira (MOTTA; CALDAS, 1997, p.18).

Ao final, filtrados ou adicionados à sua maneira, essas idéias, valores, esses costumes, entre outros aspectos, acabam condicionando as diferenças culturais entre as empresas.

Portanto, um dos aspectos importantes a diferenciar entre as culturas de empresas é a cultura nacional

> Os pressupostos básicos, os costumes, as crenças e os valores, bem como artefatos que caracterizam a cultura de uma empresa, trazem sempre, de alguma forma, a marca de seus correspondentes na cultura nacional. Não há como, portanto, estudar a cultura das empresas que operam em uma sociedade, sem estudar a cultura – ou as culturas – dessa sociedade (MOTTA; CALDAS, 1997, p.19).

Nessa concepção isto significa que, aspectos relevantes de uma cultura organizacional emanam de traços da cultura nacional. Esses traços refletem os pressupostos que cada indivíduo utiliza para enxergar a si mesmo e estão arraigados no seu inconsciente, devido às suas origens histórica, econômica e antropológica, refletindo, ainda, o imaginário construído através da alternância de poder e contextos.

A formação desses traços tem relação com os fatores de formação do país, ou seja, sua colonização, a cultura específica do colonizador, as formas de poder que atuaram no processo de formação, de consolidação e de desenvolvimento.

No caso do Brasil, influências externas diversas sobre a população, economia, negócios e política moldaram o comportamento, as crenças e os valores. “Comumente, aponta-se que a cultura brasileira tem três matizes: a indígena, a portuguesa e a da África negra” (MOTTA; CALDAS, 1997, p.16).

Essas raças misturaram-se e deram origens a várias subculturas no país, refletindo uma predominância desta ou daquela cultura de acordo com a região (norte, sul, oeste, etc.), o que condiciona as diferenças culturais entre as empresas.

Assim, as organizações brasileiras possuem características peculiares em relação a organizações de outras culturas ou países e refletem os valores culturais da sociedade maior. Os valores culturais são transmitidos para as pessoas pelo processo de socialização e consolidados com sua prática social no cotidiano das instituições sociais como família, escola, religião e nas organizações.

Estudos comprovam, inclusive, a similaridade de algumas características presentes na cultura brasileira e refletidas nas culturas organizacionais.

Freitas (1997, p. 38-54) desenvolveu um estudo com o objetivo de levantar traços brasileiros presentes nas organizações, que viriam a auxiliar no processo de análise organizacional, e destacou cinco deles como representantes mais marcantes, dos quais, três são ressaltados a seguir.

O primeiro seria a hierarquia, que se traduz através de uma tendência à centralização do poder, à submissão e à flexibilidade. Essas características-chave, segundo Freitas (1997), são relacionadas com as características históricas da colonização brasileira, mais especificamente com as características comportamentais do colonizador português.

O segundo seria o personalismo, que é representado pela contaminação relacional que se formou ao longo da história brasileira. Nossa unidade básica não está estabelecida no indivíduo, mas na relação.O que vale não é a figura do cidadão, mas a malha de relações estabelecidas por pessoas, famílias e grupos de parentes e amigos.

E o terceiro traço seria a malandragem. A desigualdade no tratamento dos indivíduos possibilitou um meio de navegação social baseado nas relações, ou seja, em laços de família e amizade. Assim, ao nos depararmos com situações universais ou homogêneas, que afetam nossa pessoalidade, apelamos para as relações e para a intimidade. O “jeitinho” seria, portanto, a especialidade do malandro.

Não é possível afirmar que esses traços estão presentes em todas as organizações, no entanto, eles colaboram para explicar tanto aspectos que moldaram a administração pública no país, como as forças que dificultam a transição de uma cultura burocrática para uma cultura de gestão que possibilite atuar de forma eficiente.

A propósito, vale ressaltar, como foi mencionado no capítulo sobre a Reforma Administrativa no Brasil, a história da administração pública é uma luta relativamente regular entre duas forças: de um lado, uma burocracia centralizadora, ineficaz e resistente às tentativas de modernização do aparelho do Estado; de outro, as correntes que buscam mais flexibilidade e eficiência.

Uma transformação nesse sentido somente é possível na medida em que ocorra uma ruptura com os modelos tradicionais de administração introduzindo uma nova cultura de gestão.

6.3 Elementos da Cultura Organizacional

Na discussão em torno da cultura organizacional, podemos encontrar diversas correntes teóricas com diferentes abordagens e conceitos. Da mesma forma que a literatura mostra que a cultura pode ser descrita e definida de diversas formas, muitos autores consideram que os fenômenos culturais podem ser observados e analisados por meio de seus níveis ou elementos constituintes.

Segundo Schein (1992), a cultura organizacional pode ser analisada em três níveis: no nível mais superficial estão os fenômenos que podem ser diretamente observados, mas nem sempre são de fácil interpretação: são os “artefatos visíveis”. Em um nível mais sutil, estão os “valores” que governam o comportamento humano e, no nível mais profundo de análise, estão os “pressupostos básicos” da cultura.

Os “artefatos” incluem os fenômenos que podem ser vistos, ouvidos e sentidos no encontro com uma cultura diferente. Englobam os produtos visíveis do grupo, como a arquitetura do ambiente físico, a tecnologia, a disposição do escritório, as

maneiras de vestir e de se dirigir aos outros, os mitos e as estórias, rituais e cerimônias observáveis. Costumam ser fáceis de localizar, mas nem sempre fáceis de interpretar.

Os “valores” são concepções sobre como as coisas devem ser, o que é certo ou errado. Esses valores costumam ser promulgados por profetas, fundadores ou líderes como solução em momentos críticos do funcionamento do grupo. Podem ficar incorporados à ideologia ou à filosofia organizacional, orientando o comportamento.

Podem, também, ser inferidos de entrevistas, mas, muitas vezes, os valores manifestos são inconsistentes com o comportamento observado. Os valores são dicotomizados em dois tipos, aqueles não debatidos e não questionáveis (que o autor prefere chamar de “pressupostos”) e os valores que permanecem conscientes, expressos em crenças e regras morais e éticas, estes últimos efetivamente chamados de “valores” pelo autor.

Os “pressupostos básicos” são valores que foram internalizados como o modo correto de perceber, pensar e sentir as coisas, após funcionarem repetidamente para a solução dos problemas do grupo. Esses pressupostos básicos passam a não ser mais confrontados nem debatidos. Passam a representar o que é “natural”, a realidade para o grupo,em vez de uma das possíveis alternativas.

Eles funcionam como um fator de estabilidade da cultura, pois reexaminar, aprender ou mudar os pressupostos básicos, tende a desestabilizar o mundo cognitivo e interpessoal, liberando grande quantidade de ansiedade. As pessoas tendem a evitar altos níveis de ansiedade e criar mecanismos de defesa contra ela.

Os pressupostos básicos foram organizados em dimensões para serem estudados.
Elas agrupam os valores conforme à natureza da realidade, da verdade, do tempo, do espaço, da relação com o ambiente, dos relacionamentos humanos, enfim, conforme à própria natureza e atividade humanas. Esses pressupostos básicos formam padrões que caracterizam uma determinada cultura.

Freitas (1991), também aborda a constituição dos elementos que constituem a cultura organizacional destacando que

> a forma como eles funcionam e, ainda, as mudanças comportamentais que eles provocam são maneiras de dar ao assunto um tratamento mais concreto ou de mais fácil identificação (FREITAS, 1991, p.12).

Em sua análise sobre o tema, a autora ressalta a importância desses elementos para os membros da organização, apontando, inclusive, aqueles mais citados na literatura e descritos resumidamente a seguir:

- Valores

  são definições a respeito do que é importante para a organização atingir o sucesso. Em geral, as empresas definem alguns poucos valores, mas que são constantemente enfatizados. Segundo a autora, as organizações tendem a "personalizar" seus valores. É possível, entretanto, verificar algumas características comuns entre eles, tais como: a importância do consumidor, o padrão de desempenho, a qualidade e a inovação e a importância da motivação intrínseca dos empregados.

- Crenças e Pressupostos

  Expressam aquilo que é tido como verdade na organização. Como já mencionado anteriormente, na visão de Schein (1992), quando um grupo ou uma organização resolve seus problemas coletivos, este processo inclui alguma visão de mundo, algum mapa cognitivo, algumas hipóteses sobre a realidade e, se o sucesso na resolução dos problemas ocorre, aquela visão de mundo passa a ser considerada como sendo correta e válida.

- Ritos, Rituais, Cerimônias

  Deal & Kennedy (apud Freitas, 1991, p.23), "vêem nos ritos, rituais e cerimônias um papel muito importante", uma vez que eles definem padrões de decoro aceitáveis e comunicam como as pessoas devem se comportar. Além disso, estabelecem regras para 'jogos e diversões'; liberam tensões e encorajam inovações, aproximando as pessoas, o que reduz os conflitos e

cria novas visões e valores; guiam o comportamento; fornecem e exibem experiências a serem lembradas e exercem uma influência visível e penetrante.

- Estórias e Mitos

No contexto organizacional, os mitos de uma instituição representam o conjunto de suas estórias. Elas agrupam os valores conforme à natureza da realidade, da verdade, do tempo, do espaço, da relação com o ambiente, dos relacionamentos humanos, enfim, conforme à própria natureza e atividade humanas. As estórias e narrativas correntes na organização estabelecem os modos de pensar, sentir e agir para o grupo de pessoas que participa do processo de criação, estabelecendo significados e dando sentido às atividades e comportamentos vividos dentro da organização.

- Tabus

Trata-se de um importante elemento na visão da autora, embora, de forma geral, seja rara a sua menção. Os tabus colocam em evidência o aspecto disciplinar da cultura com ênfase no não-permitido e cumprem, portanto, o papel de orientar o comportamento, demarcando áreas de proibições.

- Heróis

De acordo com Deal & Kennedy (apud Freitas, 1991),

> os heróis personificam os valores e condensam a força da organização. Enquanto os administradores conduzem a organização, são os heróis os responsáveis pela sua criação (p.31).

É comum encontrarmos uma relação quase direta entre organizações bem sucedidas e seus heróis, pois geralmente eles têm a coragem e persistência de fazer aquilo que todos almejam, mas não têm coragem de tentar.

Freitas (1991) destaca algumas funções dos heróis: tornar o sucesso atingível e humano, de forma que os outros membros possam seguir o exemplo; estabelecer padrões de desempenho e motivar os empregados, fornecendo uma influência duradoura.

- Normas

  Segundo Allen (apud Freitas, 1991).

> a norma é o comportamento sancionado, através do qual as pessoas são recompensadas ou punidas, confrontadas ou encorajadas, ou postas em ostracismo quando violam as normas (p.33).

Assim, as normas influenciam os membros da organização e são "repassadas através de outros elementos culturais, como uma espécie de síntese" (FREITAS, 1991, p.33). Geralmente, a formação das crenças e dos pressupostos, a definição dos tabus e a avaliação de valores compatíveis com a organização precedem a escolha das normas, que são veiculadas pelos mitos, pelas estórias, pelos ritos, pelos rituais ou pelos sistemas formais de comunicação.

- Comunicação

  Na visão de Schall (apud Freitas, 1991), as culturas são criadas, sustentadas, transmitidas e modificadas pela interação social. A troca de mensagens, os comportamentos, as verbalizações, as confrontações, a negociação e outros aspectos definem significados, que geram modelos, reforçam valores e crenças dos atores e que, com o tempo, são aceitos e assumidos. As organizações, portanto, nesta forma de análise,

> são vistas como fenômeno de comunicação, sem o qual não existiriam. O processo de comunicação inerente às organizações cria uma cultura, revelando suas atividades comunicativas (FREITAS, 1991, p 34).

Este processo de investigação do universo cultural de uma organização também está presente na análise de Fleury (1997, p. 23-25). Para a autora, os caminhos para o "desvendar'" de uma cultura constituem-se na abordagem dos seguintes temas:

- Histórico das organizações

  A recuperação do momento da criação de uma empresa e de sua inserção no contexto político e econômico da época possibilita o pano de fundo necessário para a compreensão da natureza da organização, de suas metas, de seus objetivos.

  O fundador desempenha um papel fundamental, pois, por deter a concepção global sobre o projeto da organização, tem o poder para estruturá-la e desenvolvê-la, tecendo elementos simbólicos consistentes com sua visão.

  Ainda nessa concepção histórica é fundamental investigar os incidentes críticos pelos quais passou a organização: crises, expansões, pontos de inflexão, de fracassos ou de sucessos.

- Processo de socialização de novos membros

  O momento de socialização é muito relevante para a reprodução do universo simbólico. É através das estratégias de integração do indivíduo à organização que os valores e comportamentos são transmitidos e incorporados pelos novos membros.

  As estratégias usuais desse processo são os chamados programas de treinamento e integração de novos funcionários, que assumem formatos e durações diversas conforme a organização. Os rituais de socialização desempenham, ao mesmo tempo, o papel de inclusão do indivíduo ao grupo e delimitação do processo de exclusão dos demais.

- As Políticas de Recursos Humanos

  Mediando a relação entre capital e trabalho, as políticas de recursos humanos também desempenham um papel preponderante no processo de construção da identidade da organização.

  Nesse sentido, segundo Fleury (1997), o trabalho desenvolvido por Pagès é fundamental em sua proposta de desvendar como os dogmas, os ritos

consubstanciados nas políticas e práticas de gestão de pessoal, medeiam a relação entre indivíduo e organização.

As políticas de captação e desenvolvimento de recursos humanos são importantes, mas as políticas de remuneração e carreira também desempenham um papel fundamental nesse sentido.

É possível decifrar e interpretar os padrões culturais da organização por meio da análise das políticas explícitas e, principalmente, das políticas implícitas de recursos humanos e por meio da observação da consistência e inconsistência dessas políticas.

- O processo de comunicação

  "A comunicação constitui um dos elementos básicos no processo de criação, transmissão e cristalização do universo simbólico de uma organização" (FLEURY, 1997, p.24).

  Assim, o mapeamento do sistema de comunicações, de seus meios, instrumentos e veículos, bem como a reação entre os agentes é essencial para a compreensão desse universo simbólico.

  A identificação dos meios de comunicação formais e informais, em suas diversas categorias, isto é, orais, escritos, possibilita conhecer o modo de processamento das relações entre categorias, grupos e áreas da organização.

- A Organização do processo de trabalho

  A análise da organização do processo de trabalho, em seu componente tecnológico e em seu componente social, como forma de gestão da força de trabalho, possibilita identificar as categorias presentes na relação de trabalho, assim como auxilia no mapeamento das relações de poder entre as categorias de empregado e áreas da organização. Estas relações de poder fornecem um referencial para decifrar a dimensão política que constituem o elemento simbólico.

> Ou seja, “para se questionar como os elementos simbólicos ocultam, instrumentalizam relações de poder, é preciso rebater a análise para o plano concreto das relações entre os agentes, no processo de trabalho” (FLEURY, 1997, p.25).

Conforme Fleury (1997) os estudos do tipo diagnóstico de clima e cultura organizacional se apóiam em técnicas de levantamento de opinião, que vão desde o questionário com perguntas fechadas, com a utilização das escalas até entrevistas estruturadas ou semi-estruturadas. São pesquisas que enfatizam mais o aspecto quantitativo.

Outras linhas de estudo sobre cultura utilizam aspectos qualitativos, utilizando dados secundários da organização como documentos, relatórios, organogramas, e dados estatísticos.

Neste trabalho, a proposta é analisar alguns processos práticas e políticas do Programa Poupatempo.

A discussão teórica realizada até aqui permite verificar o significado do Programa Poupatempo no processo de mudança preconizado pela Reforma Gerencial, garantindo ao cidadão o acesso, com agilidade, aos serviços prestados pela administração pública.

7 – METODOLOGIA

Este trabalho tem como objeto a análise do Programa Poupatempo, um programa que busca garantir aos cidadãos o acesso aos serviços públicos.

Para tanto, na revisão bibliográfica apresentada buscou-se considerar variáveis que se constituem óbices a esta finalidade e que, de alguma maneira, se correlacionam, ou seja, a burocracia e a sua ineficiência, a modernização do Estado pela implementação de uma cultura gerencialista, os direitos do cidadão como centro da atuação pública e a dimensão cultural, fundamental para a instituição de uma cultura de prestação de serviços.

Na seqüência, neste capítulo, descreve-se a metodologia utilizada no trabalho que está dividida em duas etapas:

- Etapa 1

  Na primeira etapa foi efetuado um levantamento de documentos sobre a constituição, implementação e funcionamento do Programa Poupatempo.

  O objetivo é identificar os princípios, diretrizes e práticas aplicadas, que moldaram o programa, assim como instrumentos, elementos de sua cultura organizacional ou outros aspectos que contribuem para a sua eficiência e eficácia.

- Etapa 2

  Na segunda etapa foram analisados os dados, de natureza quantitativa, da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE. O objetivo principal desta etapa é verificar as opiniões dos usuários do Programa sobre o seu funcionamento e atendimento.

7.1 Procedimentos

A metodologia utilizada é de caráter qualitativo e quantitativo. A abordagem justifica-se pelo fato de tratar-se de uma pesquisa que procura analisar a constituição do Programa Poupatempo e seu desempenho.

Para esta finalidade, foram utilizados os dados da última pesquisa realizada entre o período de 27 de Novembro e 02 de dezembro de 2006.

Entretanto, para situar os dados do ano de 2006 foi realizada uma análise dos últimos três anos nas tabelas relacionadas à avaliação do usuário do Poupatempo.

A amostra deste último ano, no total de 1700 entrevistas, foi elaborada com base no volume de atendimento de cada Posto Poupatempo existente na capital, interior e Unidades Móveis.

Os entrevistados, foram selecionados através de saltos sistemáticos na saída de cada uma das unidades.

Adicionalmente, foi obedecida uma quota de entrevistas em cada período de funcionamento dos Postos, com uma pequena concentração no período da manhã.

O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 2 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra.

As entrevistas foram realizadas por uma equipe de entrevistadores do Instituo Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE. A equipe foi devidamente treinada para a abordagem deste tipo de público, bem como foram utilizados questionários elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

A pesquisa do Instituo IBOPE é realizada periodicamente junto aos usuários dos Postos para avaliar a satisfação do cidadão em relação ao atendimento. Outras

pesquisas de caráter regular ocorrem periodicamente. Estas, porém, são realizadas pelos próprios Postos.

Entretanto, nos últimos seis anos, o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE, órgão externo responsável pela realização da pesquisa junto aos usuários, avaliou, também, o nível de satisfação e qualidade de atendimento.

Pelo sexto ano consecutivo, a pergunta *"Você aprova o Programa Poupatempo* ?", aplicada pelo Instituto foi respondida 99% das vezes com um *"sim".*

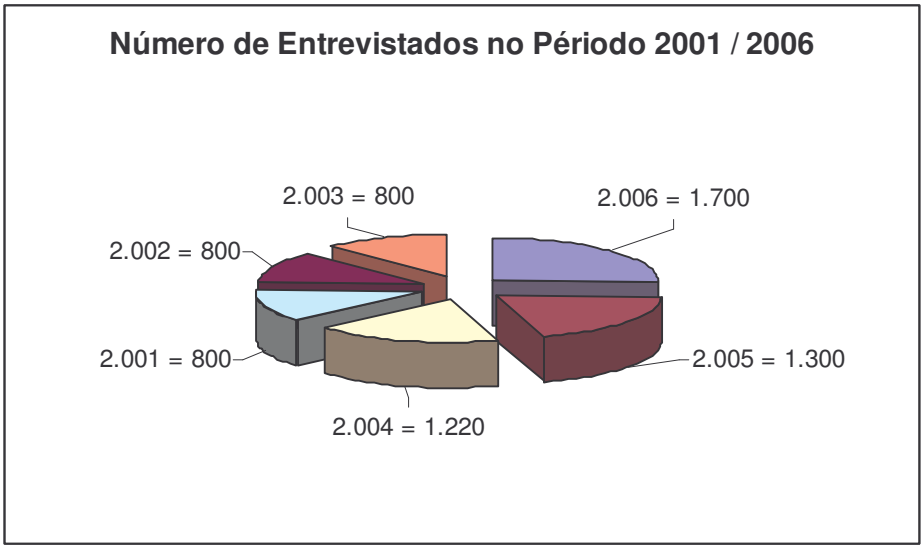
A tabela 1 e a figura 1 apresentadas a seguir, apresentam o número de usuários entrevistados nos últimos seis anos pela pelo Instituo Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE, nas pesquisas realizadas no Poupatempo em Postos Fixos existentes na Capital, na Grande São Paulo, no Interior e nas Unidades Móveis em funcionamento.

Tabela 1: Número de Entrevistados no Período 2001 / 2006

Ano	Entrevistados	Período
2006	1.700	27/11 a 02/12
2005	1.300	05/12 a 09/12
2004	1.220	06/12 a 10/12
2003	800	16/12 a 20/12
2002	800	21/11 a 28/11
2001	800	26/11 a 05/12

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Figura 1: Distribuição dos Entrevistados no Período 2001 / 2006



A tabela 2 apresenta a distribuição da amostra dos entrevistados da pesquisa, nos Posto Poupatempo, no ano de 2006, por região.

Tabela 2: Distribuição dos Entrevistados por Região

Região	Entrevistados	Percentual
Capital	1.244	73,2
Interior	456	26,8
Total	**1.700**	**100,0**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

A tabela 3 apresenta uma distribuição dos entrevistados por tipo de Posto, considerando as unidades fixas e móveis existentes na capital e no interior.

Tabela 3: Distribuição dos Entrevistados por Tipo de Posto

Tipo de Posto	Entrevistados	Percentual
Unidades Fixas Capital	752	44,3
Unidades Móveis Capital	492	28,9
Total Capital	***1.244***	***73,2***
Unidades Fixas Interior	248	14,6
Unidades Móveis Interior	208	12,2
Total Interior	***456***	***26,8***
Total Geral	**1.700**	**100,0**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

8 – RESULTADOS

Este capítulo tem como objetivo apresentar as informações e resultados que dizem respeito ao Programa Poupatempo. Ele está subdividido basicamente em quatro tópicos que apresentam, respectivamente, a constituição e funcionamento do Programa Poupatempo, a análise dos elementos constituintes de sua cultura, o perfil do usuário dos Postos do Programa Poupatempo e a avaliação que estes usuários fizeram do atendimento recebido.

8.1 O Programa Poupatempo

O Programa Poupatempo surgiu através da Resolução SGGE-21, de 02 de setembro de 1996, quando a Secretaria do Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo, constituiu o Comitê Executivo com a finalidade de desenvolver estudos e apresentar projeto visando à implantação de uma Central de Atendimento a População - CAP's - de São Paulo.

A fonte de inspiração era oriunda das discussões em torno das propostas de reforma do Estado. Contribuía, também, os textos de Hélio Beltrão sobre processos de desburocratização. A idéia central de sua criação consistia em buscar uma nova forma de atender as demandas do cidadão e, a partir daí, pressionar por mudanças internas no Estado.

A disposição sobre a coordenação e gerenciamento do Projeto ocorreu através do Decreto de número 41.761 de 30 de abril de 1997, quando o Governo do Estado de São Paulo considerou que a inovação na forma de atender às necessidades do cidadão seria a condição fundamental para se obter transformações essenciais no compromisso com a qualidade da prestação de serviços prestados à população.

O Decreto nº 41.761 de 30 de abril de 1997, entre outros pontos definia que as Centrais de Atendimento à População – CAP's, seriam implantadas com os seguintes objetivos:

- concentrar em um único espaço físico, a prestação de diversos serviços públicos;
- dar atendimento, proporcionando diminuição de tempo e de custos para o cidadão;
- propiciar ao cidadão, alto padrão de atendimento, com qualidade e eficiência;
- acolher, orientar e informar a população sobre os procedimentos necessários para o acesso aos serviços disponíveis.

Montou-se então uma equipe constituída por especialistas em informática, recursos humanos e arquitetura, que garantiriam as mudanças essenciais: treinamento do funcionalismo, simplificação de procedimentos e ambiente agradável para receber o cidadão.

Essa equipe estava ligada à Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, que coordena e gerencia o projeto, e à Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP, incumbida da implantação, instalação, operação e adequado funcionamento dos Postos de Serviços.

Com o objetivo de garantir a mudança na forma de se atendimento à população, a primeira preocupação foi capacitar os recursos humanos. Seria necessário valorizar o funcionalismo público, resgatar sua auto-estima, oferecer-lhe condições adequadas de trabalho.

Uma segunda preocupação foi a busca da racionalização e simplificação de procedimentos, incluindo neste aspecto a informatização.

O terceiro aspecto dizia respeito à arquitetura e à infra-estrutura, que deveriam estar de acordo com os princípios da qualidade, do respeito e da rapidez na prestação dos serviços e, principalmente, em relação ao cidadão que busca estes serviços.

Foi inaugurado então, em 1997, o primeiro Posto do Programa Poupatempo, na Praça do Carmo, próximo à Praça da Sé, marco zero da cidade de São Paulo. Com a aprovação da sociedade ao Padrão de Atendimento do Poupatempo, o Programa começou a expandir-se, até atingir a marca atual de onze Postos Fixos, além de mais cinco unidades previstas para implantação até o final de 2008.

Com o objetivo de manter o foco constante no cidadão, conceberam-se as Unidades Móveis, cuja finalidade é levar os principais serviços do Poupatempo à população residente em bairros e municípios distantes dos Postos Fixos.

Estas unidades são itinerantes e permanecem entre três a quinze dias em cada local, de acordo com a demanda existente.

IMPLEMENTAÇÃO

Aspecto relevante e difícil na implementação do Poupatempo foi estabelecer o diálogo com os órgãos públicos considerados fundamentais ao Programa. Para assegurar o processo, foram escolhidos representantes de cada órgão que tivessem, tanto a capacidade técnica para lidar com as questões que surgem no cotidiano de atendimento à população, como para responder por questões políticas referentes ao órgão, além de questões políticas no diálogo entre órgãos de diferentes níveis de governo.

Inicialmente mapearam-se as dificuldades e demandas da população nas “repartições públicas” em relação ao fluxo e tempo de atendimento, assim como do tempo de espera nas filas dos principais serviços para, em seguida, realizar-se vários debates para discutir posturas, desburocratização, atendimento com isonomia e garantir a adesão de todos envolvidos.

Em seguida, realizou-se um levantamento e análise das informações sobre os procedimentos exigidos de todos os cidadãos em todos os serviços, identificando aspectos críticos e estabelecimento de metas.

Por último, identificou-se em cada serviço os aspectos relevantes para inovação no atendimento, tais como a seleção de funcionários, o treinamento, a informatização, a racionalização, o barateamento dos custos para o cidadão, a entrega do documento, entre outros.

Uma função importante do coordenador do processo de implementação era motivar os diversos órgãos a refletir sobre a forma como emitiam documentos ou prestavam informações. Muito além da discussão sobre procedimentos burocráticos, a proposta consistia em atender da melhor forma o cidadão.

Para assegurar essa 'melhor forma', mudanças na lógica interna de funcionamento do órgão eram propostas com o objetivo de buscar um processo mais simples do que aquele executado na origem e que permitisse reduzir a burocracia e os procedimentos.

Para garantir a adesão dos órgãos à proposta inovadora, o Poupatempo ofereceu mobiliário, equipamento e capacitação, a partir das especificações apresentadas por cada órgão, para a prestação de determinados serviços e o atendimento de uma determinada demanda. Firmaram-se convênios com cada um dos órgãos explicitando os direitos e deveres de cada uma das partes, inclusive a possibilidade futura de rateio dos custos.

Aspecto também muito importante na implementação do processo foi garantir que o cidadão pudesse resolver seus problemas em uma única ida ao posto. Para isso, incluiu no projeto áreas para serviços de apoio, como fotografia, fotocópia, plastificação, além de serviços que garantissem o bem-estar de quem utiliza a unidade: lanchonete, telefone, sanitários, fraldários.

Tanto no caso de autarquias, como a Sabesp, ou de empresas privatizadas que prestam serviço de concessão pública, ou ainda que fornecem serviço de apoio, a coordenação do Poupatempo assume o treinamento dos recursos humanos e define conjuntamente o layout, mas não fornece equipamentos, mobiliário nem uniforme.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES E ATENDIMENTO

A garantia de acesso às informações é um aspecto relevante para a prestação de um serviço público com qualidade.

Para esta finalidade, o Programa Poupatempo disponibiliza aos cidadãos, o Disque Poupatempo: um canal de informações por telefone, no qual as ligações são gratuitas e através do qual se obtem informações sobre os serviços oferecidos, documentos necessários para utilização de cada serviço, condições, prazos e taxas.

Além deste canal de comunicação por telefone, é possível, também, acessar o Guia de Informações sobre Serviços Públicos disponibilizados no site do Programa e também nos Postos. A linguagem é acessível, de fácil compreensão e as informações são atualizadas permanentemente.

Em relação ao atendimento na modalidade presencial, este é mediado por funcionários prevendo o acolhimento do cidadão com respeito e sem privilégios, sem discriminação de idade, cor, sexo, raça, classe social e observando a correta prestação das informações e dos serviços solicitados.

GESTÃO DO ATENDIMENTO

Os serviços são acompanhados pela coordenação da unidade. Aqueles serviços de maior demanda estão interligados em rede, e os supervisores e a gerência podem acompanhar remotamente o atendimento. O programa de senhas também gerencia as filas e faz o registro das estatísticas.

Com esse formato é possível efetuar o acompanhamento da produtividade e do tempo de espera de atendimento nos serviços prestados. Além disso, o sistema permite ampliar ou reduzir o número de postos de atendimento, de acordo com a demanda, ou ainda, alterar o tipo de serviço prestado pelo posto.

Pode-se, ainda, constatar as falhas, e resolvê-las na própria unidade. Caso a origem do problema não esteja na unidade, contata-se o órgão prestador de serviço. Desta forma, em nome de um atendimento de qualidade ao cidadão, aciona-se o órgão prestador do serviço, para que altere seus procedimentos ou, pelo menos, melhore a sua capacidade de comunicação e explicação dos problemas.

RECURSOS HUMANOS

A visão que se tem dos funcionários públicos que atendem a população é que, em sua maioria, são descorteses, mal humorados, desinformados e desinteressados e que, não raro, privilegiam amigos.

Observando esta realidade, ao invés de concluir que seria preciso recomeçar do nada, contratando pessoas que desconheciam o serviço público, decidiu-se apostar num processo de valorização do funcionalismo, oferecendo treinamento específico, além de um ambiente agradável para se trabalhar.

Organizou-se um processo seletivo interno, buscando identificar pessoas com perfil para atender a população; que tinham capacidade de raciocínio; que estivessem abertas à mudança; que tivessem iniciativa e soubessem trabalhar em equipe.

Para identificação destas características foi realizada, numa primeira fase, uma prova escrita de conhecimentos gerais e raciocínio lógico. Numa etapa posterior foram aplicadas dinâmicas grupais, acompanhadas por um psicólogo e, por último, foram realizadas entrevistas pela equipe do Poupatempo para verificar se a pessoa realmente era adequada para o trabalho de atendimento à população. Essa lógica de seleção se mantém atualmente, embora já seja muito mais difícil a disponibilização de funcionários públicos.

O trato cotidiano com o público é um trabalho muito desgastante. Identificou-se, portanto, além do processo de seleção, que muitos funcionários públicos foram se desmotivando ao longo da carreira. Pra evitar a desmotivação e criar espaços de resgate da importância de se atender bem o cidadão, constatou-se que seria

fundamental oferecer, além de um processo de capacitação e treinamento no momento da seleção, uma capacitação continuada.

No que diz respeito aos aspectos comportamentais, estes treinamentos contam com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, e da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP, no que se refere à informática.

Há, ainda, uma grande participação da própria equipe do Poupatempo para apresentar o que é o Programa, quais são suas premissas no que se refere à missão do serviço público, cidadania, garantia de direitos, a superação das práticas clientelistas, dos preconceitos, dos privilégios, etc. Por fim, todos passam por um treinamento intensivo no que se refere à capacitação específica no órgão onde estará trabalhando.

A “reciclagem”, denominada internamente de Capacitação e Educação Continuada, acontece uma vez por ano, envolvendo todos os funcionários, em grupos de 20 (vinte) a 30 (trinta) pessoas. O conteúdo programático é variável envolvendo questões técnicas, discussão de ‘casos’ do cotidiano, aperfeiçoamento de posturas e habilidades, ‘oficinas’ para desenvolvimento pessoal, ética, cidadania, e outros temas relacionados ao papel do servidor público e ao atendimento do cidadão.

A ênfase na formação e na capacitação é fundamental para a obtenção da qualidade no atendimento. Para tanto, programa-se geralmente, o conteúdo dos programas de capacitação e educação continuada mencionados acima em módulos denominados conceituais, comportamentais e de serviço.

Adicionalmente, há reuniões e treinamentos internos em cada unidade para capacitar na solução de problemas que ocorrem no cotidiano, o que gera uma aprendizagem contínua e também uma avaliação sistemática e regular sobre o funcionamento da unidade.

A utilização de uniforme é também um aspecto relevante no âmbito dos recursos humanos, visto que seu uso facilita ao cidadão a identificação do interlocutor e

confere ao funcionário uma identificação com o Programa. Da mesma forma, é fundamental o uso de crachás de identificação com o nome, atividade, foto e a logomarca do órgão ao qual o funcionário pertence para que os cidadãos possam identifica-lo.

Atualmente, com a dificuldade de disponibilização, por parte do Estado, de funcionários públicos de carreira para exercer atividades no Poupatempo, passou a fazer parte do quadro de recursos humanos de cada unidade os funcionários terceirizados, principalmente nos serviços de recepção, orientação e atendimento ao cidadão. Permanecem, ainda, os funcionários que os próprios órgãos integrantes do Programa deslocam para trabalhar nas unidades do Poupatempo e os contratados por autarquias ou empresas privadas que integram o sistema.

Todas as pessoas que trabalham no Poupatempo estão subordinadas administrativamente à coordenação de cada unidade, embora, tecnicamente, respondam aos supervisores dos órgãos e empresas nos quais trabalham.

INSTALAÇÕES E COMUNICAÇÃO VISUAL

Os critérios para escolha das instalações foram os seguintes: local de fácil acesso ao cidadão, servido por transporte público, de preferência próximo a terminais de ônibus, estações de Metrô ou ferroviárias, que seja implantado em um único pavimento, que possa acolher diversos serviços e seja um ambiente agradável.

A configuração do espaço procura refletir sempre a filosofia de atendimento. A maioria das unidades ocupa locais que permitem o uso de divisórias que ampliam ou reduzem os espaços de cada um dos serviços prestados de acordo com as demandas.

O ambiente é claro, flexível, transparente, com divisórias geralmente baixas, possibilitando o visual do conjunto tanto para os funcionários quanto para os cidadãos. As instalações prevêem, ainda, espaços de espera próximos ao local onde o serviço é oferecido.

Condições de acesso aos portadores de necessidades especiais estão presentes em todos os ambientes. Um sistema de ar-condicionado assegura o conforto do público nas áreas de circulação. Algumas unidades dispõem de uma área reservada para crianças e todas as unidades fixas contam com um balcão principal de informações, além de balcões secundários em pontos de maior circulação de público, de acordo com a dimensão do Posto.

As instalações do Poupatempo não são utilizadas apenas pelas pessoas que procuram os serviços ou informações. As salas de leitura com livros, jornais, revistas e gibis, lanchonetes, sanitários, correios, acesso à Internet, totens bancários e as áreas de espera são utilizados por toda a população do entorno, que encontra ali um espaço público seguro para substituir ruas e praças consideradas perigosas nos grandes centros urbanos.

O tamanho das unidades é variável, porém, independentemente deste aspecto, todas seguem o mesmo padrão de instalação, mobiliário, equipamentos, uniformes, sinalização, etc.

O horário de atendimento nos Postos do Poupatempo também auxilia na acessibilidade. Diferentemente das repartições públicas, as unidades do Poupatempo funcionam das 7 às 19 horas, de segunda a sexta-feira, não fechando na hora do almoço; e das 7 às 13 horas aos sábados. Os funcionários são organizados por turnos para assegurar o padrão de atendimento em horários de maior demanda.
O sistema de comunicação visual é concebido com elementos de fácil visualização aos cidadãos. O sistema de sinalização externa e interna, em cores diferenciadas, disponibilizadas em totens, áreas superiores e faixas, auxilia aos cidadãos a localizar o local desejado.

O serviço de senhas explicita a previsão do tempo de espera e, se houver algum problema, como queda de sistema, por exemplo, todos são informados do que está ocorrendo e do tempo previsto para que o atendimento volte ao normal. Caso

alguém opte por voltar no dia seguinte, recebe uma senha que garante sua prioridade no atendimento.

A tecnologia da informação desempenha um papel preponderante na viabilização e aperfeiçoamento dos processos de trabalho, na prestação de serviços e na comunicação, tanto interna, quanto entre as instituições participantes do Programa Poupatempo.

Assim, por se tratar de aspecto relevante, constantemente buscam-se novas soluções, capacitação dos recursos humanos e modernização dos recursos físicos e dos programas, visando à melhoria da qualidade na prestação de serviços.

INTEGRAÇÃO COM A COMUNIDADE E PARCERIAS

Além da prestação de serviços públicos aos cidadãos, o Programa Poupatempo realiza parcerias e cooperações técnicas com diversas instituições públicas nacionais e internacionais. Estas, comumente, estão direcionadas à participação em grupos de estudos para consultoria, desenvolvimento e suporte técnico necessários à implantação do Padrão Poupatempo de Atendimento em empresas públicas do próprio Estado ou de outro país.

Adicionalmente, além das suas atividades de prestação de serviços, os Postos do Programa Poupatempo, realizam um trabalho de integração com a comunidade na qual está inserido.

Esta integração acontece através da participação dos Postos em diversas campanhas comunitárias, ,tais como campanhas de doação de sangue, campanha de vacinação de crianças e idosos, campanha do agasalho, palestras, cursos de reciclagem gratuitos, eventos culturais e/ou várias outras ações específicas em parceria com a Prefeitura local e, principalmente, levando alguns serviços usualmente encontrados no Posto para as regiões mais afastadas e carentes.

MANIFESTAÇÃO E AVALIAÇÃO

A livre manifestação é um direito e uma forma de exercício da cidadania. Assim, deve ser estimulada e canais específicos devem ser constituídos para que os cidadãos façam suas reclamações, manifestações ou sugestões.

O Programa Poupatempo facilita este ‘feedback’ por meio telefônico, eletrônico e também presencial. Telefonicamente através do teleatendimento, eletronicamente através do sitio do Poupatempo e presencialmente, nos Postos, através das fichas de manifestações. Em relação à avaliação, é de fundamental importância a pesquisa de satisfação dos usuários sobre os serviços prestados.

Ambos os canais auxiliam na identificação de problemas, acolhem sugestões e contribuem, desta forma, para melhorar a qualidade dos serviços prestados. No caso da pesquisa, especificamente, possibilita, ainda, conhecer e caracterizar o perfil da população atendida nos Postos.

INOVAÇÃO

O Programa busca continuamente manter-se em sintonia com a atualidade. Neste sentido, acompanhando a expansão do uso do meio eletrônico, a Superintendência do Programa Poupatempo criou o ‘e-poupatempo’.

Este órgão disponibiliza e incentiva o acesso a serviços públicos como consulta de débitos do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT, multas de trânsito, pontos na Carteira Nacional de Habilitação - CNH e o registro de Boletim de Ocorrência, pela Internet.

Iniciativa recente do Programa Poupatempo é o Ponto.SP, um espaço específico para o atendimento ao cidadão, com computadores de acesso à rede, impressoras e atendentes que executam os serviços oferecidos pelo Portal Cidadão SP. Neste

portal é possível encontrar mais de dois mil serviços eletrônicos do Governo do Estado de São Paulo.

Concentram-se, ainda, neste portal, alguns dos principais serviços federais, que podem ser executados, de forma completa ou parcial, pela Internet tais como o Atestado de Antecedentes Criminais, o Boletim de Ocorrência Eletrônico, além de serviços do e-Detran.

O Ponto.SP visa facilitar o acesso da população, em cidades de pequeno e médio porte do interior do Estado, aos serviços públicos e conta com uma parceria das Prefeituras Municipais destas cidades que não se constituem como sede de Regiões Administrativas e nas quais os Postos Fixos do Programa Poupatempo estão distantes.

Sintetizando, o Programa Poupatempo, disponibiliza para a população mais de quatrocentos serviços. Dentre os mais solicitados estão a emissão do Registro Geral - RG, o documento nacional de identificação civil, conhecido comumente como carteira ou cédula de identidade, o Atestado de Antecedentes Criminais, sendo que este serviço está atualmente disponibilizado através da Internet, a Carteira de Trabalho e a Carteira Nacional de Habilitação - CNH.

O Programa Poupatempo tornou-se um padrão em atendimento, cujo modelo vem sendo observado e seguido por vários outros órgãos dentro e fora do Estado de São Paulo, empresas governamentais e também pela iniciativa privada.

8.2 Análise do Programa Poupatempo

Neste tópico será realizada uma breve análise da cultura organizacional do Programa Poupatempo com o objetivo de auxiliar na identificação de fatores, princípios, práticas, instrumentos ou outra condição existente no Programa e que estejam contribuindo, direta ou indiretamente, para a sua eficiência e eficácia.

A realização da análise foi subsidiada pelas informações e documentos relacionados à constituição e funcionamento do Programa Poupatempo, assim como pela percepção, observação e experiência própria sobre alguns processos e políticas do Programa.

Adicionalmente, serviu ainda como subsídio à consecução da análise, a proposta metodológica descrita em Freitas (1991), Schein (1992) e Fleury (1997) sobre os elementos constituintes da cultura organizacional.

Segundo Freitas (1991, p. 12), “no todo ou em parte, esses elementos fornecem uma interpretação para os membros da organização”, enquanto que para Fleury (1997, p.23), permitem “desvendar a cultura de uma organização”.

ASPECTOS HISTÓRICOS

O Programa Poupatempo, conforme já mencionado anteriormente, surgiu das discussões em torno das propostas de reforma do Estado, com o objetivo de buscar uma nova forma de atendimento ao cidadão.

No âmbito da reforma do Estado incluía-se a reforma administrativa e, nesta última, a necessidade de modernização da administração pública, direcionando-as para o modelo que, na ocasião, convencionou-se denominar administração pública gerencial.
Assim, o objetivo indica claramente a influência de uma, entre outras, das características básicas do enfoque gerencialista na gestão pública, ou seja, a administração orientada para o cidadão.

Vale ressaltar, portanto, que o contexto histórico de constituição do Programa Poupatempo estava inserido em discussões que consideravam a busca de técnicas de gestão alternativas ao modelo tradicional burocrático e que pudessem dotar a administração pública de maior eficiência e eficácia.

Para tanto, assumia-se um dos pressupostos básicos do modelo de administração pública gerencial, cuja implementação considerava a modernização da gestão como um processo de constituição da cidadania e de otimização dos recursos públicos, além de um fator fundamental para a instituição de uma cultura de prestação de serviços.

VALORES, CRENÇAS, PRESSUPOSTOS

Este breve histórico da instituição do Programa Poupatempo é um aspecto muito importante para reconhecimento de sua cultura, uma vez que ele permite compreender o contexto de sua formação.

No caso do Poupatempo, os desafios consistiam fundamentalmente em uma participação mais ativa da administração pública na afirmação da cidadania.

Para tanto, buscava-se revolucionar a administração pública, instaurando uma nova racionalidade e uma nova forma de gestão que rompesse com as práticas administrativas tradicionais.

Portanto, era relevante o uso de ferramentas tecnológicas e gerenciais que permitissem melhorar processos, como o planejamento, o estabelecimento de metas, o controle e a avaliação de resultados, visando uma gestão eficiente no setor público e uma adequada prestação de serviços ao cidadão.

Esta visão de uma cultura de prestação de serviços pode ser percebida, inclusive, na missão, objetivos e principais metas do Programa Poupatempo, conforme Annenberg, Tomchinsky e Tokairim (2006, p. 41):

Missão: - Estabelecer um novo modelo de atendimento ao cidadão, que ofereça serviços públicos com eficiência, qualidade, rapidez e sem privilégios.

Objetivos: - Implementar unidades de atendimento integrado, que reúnam vários órgãos prestadores de serviços públicos, entidades da sociedade civil e

empresas prestadoras de serviços de natureza pública num único espaço;
- Prestar atendimento sem privilégios;
- Ampliar o acesso do cidadão às informações e aos serviços públicos;
- Proporcionar qualidade de atendimento, economia de tempo, dinheiro e esforço do cidadão;
- Aproximar o Estado do cidadão, realizando o atendimento de forma direta, sem a intervenção de intermediários;
- Buscar a melhoria continua do atendimento, por meio da desburocratização, simplificando-o sempre que possível sem ferir a legislação vigente;
- Restaurar o caráter público dos serviços de atendimento;
- Garantir as pré-condições para que os usuários dos serviços públicos possam exercer a cidadania plena;
- Garantir transparência à gestão pública.

Principais Metas: - O cidadão deve sair do Posto Poupatempo com sua solicitação atendida;
- Nenhum cidadão pode sair do Posto Poupatempo sem receber orientação ou alternativa de atendimento.

A necessidade de uma nova gestão com foco no cidadão e este conjunto composto da missão, objetivos e metas auxiliam a compreender a formação da cultura do Poupatempo.

Auxiliam, ainda, considerando os elementos apresentados em Schein (1992) e Freitas (1991) no entendimento dos valores, das crenças e dos pressupostos assumidos e moldados pelos idealizadores e pelo contexto histórico, bem como a compreensão da cultura compartilhada e que se busca transmitir aos mais novos.

O PROCESSO DE SOCIALIZAÇÃO, ESTÓRIAS E RITOS ORGANIZACIONAIS

O processo de socialização é extremamente importante para a reprodução do universo simbólico do Programa Poupatempo. A carga de atividade destinada a estes aspectos na constituição do Programa foi muito intensa.

Atualmente, apesar de realizado em um período bem mais curto, este processo de socialização é realizado, basicamente, através dos programas de integração, no qual, apresenta-se aos novos integrantes a história da organização, a sua missão, seus objetivos, a importância da informação e da prestação do serviço para o sucesso da missão.

Discute, ainda, em conjunto com os novos integrantes, os padrões e os aspectos comportamentais relacionados ao atendimento, os perfis psicológicos dos cidadãos e os princípios de relacionamento. Além disso, discute conceitos importantes para o Programa, tais como cidadania e qualidade, entre outros.

Vale ressaltar, dentro do Programa, a consolidação que se busca da cultura ao compartilhar as estórias, tanto as de aspectos positivos quanto aquelas com aspectos negativos, sobre eventos ocorridos como os ritos organizacionais. Nestes últimos, como exemplo, podemos mencionar a informação sobre os resultados organizacionais e o reconhecimento nominal de atendimentos elogiados.

Estas estórias e ritos são indicativos da adoção de padrões que comunicam comportamentos, chamam a atenção e informam os procedimentos do Programa Poupatempo, reforçam o comportamento existente na organização e enfatizam, ainda, como este comportamento se ajusta ao ambiente.

Em síntese, este processo procura estabelecer uma forma correta de ser, na qual a cultura revela seu caráter normativo e funciona como um filtro para aquilo que os novos membros deverão sentir, pensar e perceber.

GESTÃO DE PESSOAS

Um dos objetivos estabelecidos na criação do Poupatempo foi concentrar em um único espaço físico a prestação de diversos serviços públicos.

Para esta finalidade reuniu-se num mesmo local órgãos da esfera federal, estadual, municipal, prestadores de serviço por contrato ou voluntários e, por conseqüência, recursos humanos oriundos da administração direta, indireta, autarquias e terceiros.

Neste ambiente diversificado de culturas, a atividade de gestão de pessoas, visando garantir seu desempenho de acordo com os objetivos, torna-se um desafio, principalmente quando há a necessidade de coordenar esforços de profissionais cujo conteúdo de valores, crenças e formação têm diferentes origens.

Duas políticas são relevantes para a filosofia e cultura do Programa Poupatempo: a seleção de funcionários para o atendimento e o desenvolvimento de pessoal.

A ênfase na formação, capacitação educação continuada compreende um conteúdo programático amplo que envolve questões técnicas, questões de ética, de cidadania, posturas, relacionamento interpessoal e vários outros temas que são abordados com os participantes.

Os programas são direcionados não apenas aos atendentes e orientadores que lidam diretamente com o público, mas é extensivo a todos os funcionários do Posto, ou seja , desde a administração até aqueles que prestam serviços de apoio, como o pessoal dos serviços de manutenção, serviços de limpeza, serviços de segurança, lanchonete, foto e papelaria e outros.

A seleção de funcionários é um aspecto igualmente relevante no Poupatempo. Ela é realizada de forma muito criteriosa para aqueles que atuam no atendimento direto ao público e a avaliação do desempenho, embora não formalizada, é efetuada regularmente por meio de contatos realizados entre a Administração do Posto e os supervisores dos órgãos.

Adicionalmente, periodicamente, procura-se implementar programas motivacionais, através de uma ação participativa envolvendo todos os funcionários da administração direta, indireta, terceirizados e permissionários, como por exemplo, a premiação pela adoção correta do uso do uniforme e do crachá, aspectos que também são muito relevantes para conferir uma identidade e valorização dos princípios do Programa Poupatempo

COMUNICAÇÃO E PROCESSO DE TRABALHO

A comunicação é um aspecto relevante no processo de organização dentro do Programa Poupatempo. Em função da dinâmica existente nas atividades internas, ela ocorre de forma oral e escrita, tanto no sentido vertical quanto no horizontal.

Os meios usuais de comunicação são: reuniões internas, telefonemas, contatos diretos, meio eletrônico, comunicados internos, circulares.

Esses meios procuram, de forma rápida e eficaz, informar sobre vários assuntos internos tais como, resultados da pesquisa de satisfação dos usuários, quantidade de atendimentos realizados, número de manifestações recebidas, número de elogios, alterações de procedimentos, confraternizações, treinamentos, alterações nos procedimentos e fluxos de trabalho e vários outros assuntos que interferem diretamente no funcionamento do Posto ou que reforçam a sua cultura.

Internamente, procura-se evitar que a comunicação seja afetada pelos relacionamentos interpessoais, ou seja, por indivíduos vinculados a esta(e) ou aquela(e) pessoa ou grupo, visto que estes podem gerar boatos ou conflitos de informação que podem prejudicar a atividade geral. Daí a importância da transparência e rapidez para a rotina do Posto.

Com a adoção dessa forma de comunicação, pode-se perceber no Poupatempo a existência de padrões técnicos para que os trabalhos sejam realizados de forma semelhante e com direcionamento.

NORMAS

A expressão da missão, objetivos e metas, a intensidade da capacitação, a comunicação em suas várias formas, as estórias transmitidas, a valorização sistemática dos princípios, vão-se traduzindo em comportamentos que, por sua vez, vão sendo internalizados e sancionados pelos indivíduos e grupos, contribuindo para manutenção da cultura do Poupatempo.

Em conformidade com o objetivo delineado no início deste tópico, a analise da cultura do Programa Poupatempo permite concluir que a sua formação foi construída, fundamentalmente, a partir do movimento de mudanças administrativas destinado a implementar uma administração que priorizasse o atendimento ao cidadão.

Da análise das informações e documentos sobre a constituição do Poupatempo e com base nos elementos constituintes da cultura, segundo a abordagem de Freitas (1991), Schein (1992) e Fleury (1997), pode-se perceber no Programa que os princípios, práticas e diretrizes estão estruturados de forma coerente e coesa para assegurar uma prestação de serviços com qualidade.

Estes princípios, práticas e diretrizes, por sua vez, vão sendo transmitidos e assimilados pelo capital humano e, gradativamente, vão se moldando e impondo-se como crenças, valores e pressupostos.

É neste conjunto que se apóia a missão, responsável por refletir a imagem do Poupatempo aos seus membros e à comunidade e pela construção de novo modelo de atendimento ao cidadão.

8.3 Perfil do Usuário do Poupatempo

A seguir, será apresentado o perfil dos usuários do Programa Poupatempo, distribuindo-os por sexo, idade, escolaridade, renda familiar e atividade.

A tabela 4 apresenta o perfil dos usuários que se utilizaram do Poupatempo em 2006, distribuídos por sexo, idade e escolaridade.

Tabela 4: Distribuição dos Entrevistados por Sexo, Idade e Escolaridade

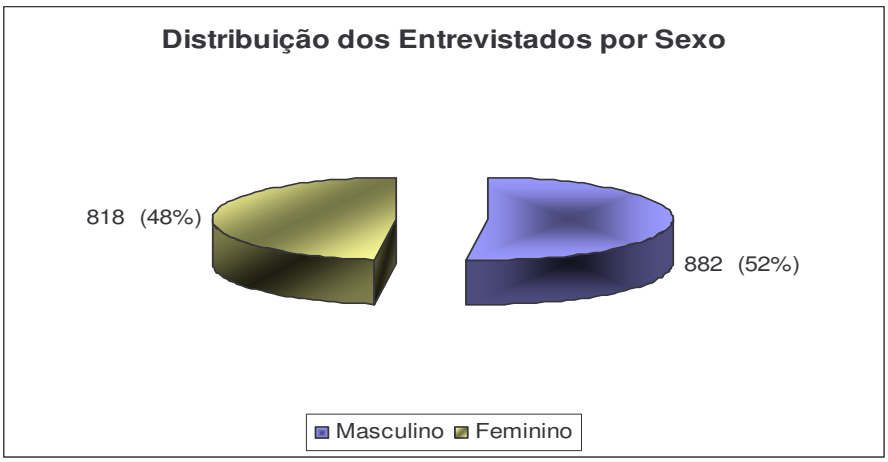
SEXO		IDADE			ESCOLARIDADE	
M	**F**	**Até 25**	**26 a 40**	**41 acima**	**Até fundamental**	**Médio / Superior**
882	818	525	652	523	658	1.042
52 %	48 %	31 %	38 %	31 %	39 %	61 %
1.700		**1.700**			**1.700**	

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

A amostra apresenta uma pequena superioridade do público masculino (52%) em relação ao feminino (48%). Embora não seja um fato demonstrável na pesquisa, esta pequena diferença de usuários do sexo masculino pode ser justificada, a priori, pela própria distribuição da população do Estado, em sua maioria homens, e também por alguns serviços oferecidos nos Postos, que podem atingir especificamente esta população, justamente por ela ser maioria.

Exemplo, poderiam ser o título de eleitor para os jovens que necessitam alistar-se no serviço militar, a renovação do licenciamento de veículos e da carteira nacional de habilitação, os processos de abertura de empresas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, entre outros.

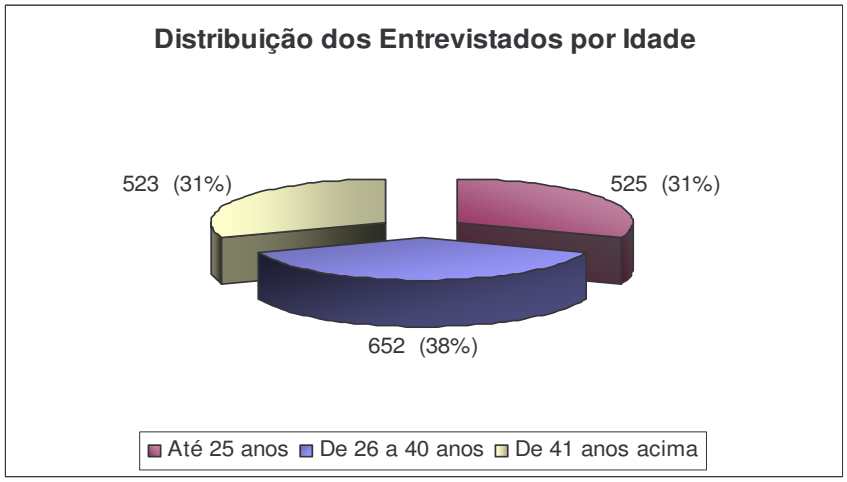
Figura 2: Distribuição dos Entrevistados por Sexo



A distribuição por idade apresenta uma predominância do público situado na faixa intermediária da amostra, ou seja, de 26 (vinte seis) a 40 (quarenta) anos (38%), enquanto que para a faixa até 25 (vinte e cinco) anos e acima de 41 (quarenta e um) anos o percentual apresenta-se equilibrado, ou seja, 31%.

Esta predominância de usuários na faixa de 26 a 40 anos poderia ser explicada, ainda, pela maior conscientização deste público, considerado 'adulto' e com tendência a legitimar sua preferência pela realização de serviços em um espaço único, no qual possa economizar tempo.

Figura 3: Distribuição dos Entrevistados por Idade



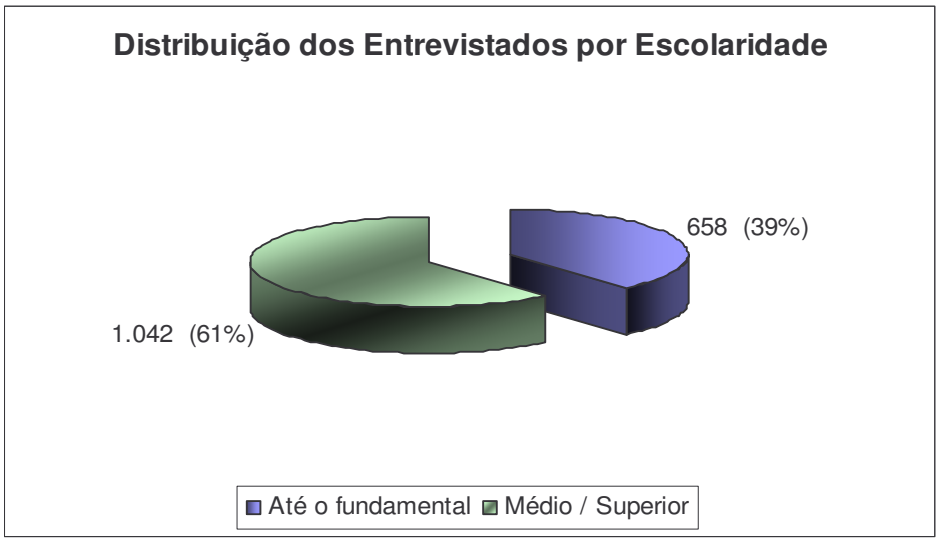
No que concerne à escolaridade, a pesquisa revela que 61% dos usuários possuem nível médio/superior contra 39% de usuários com escolaridade até o ensino fundamental.

Este aspecto é relevante, pois através dele pode-se deduzir que este público privilegia o atendimento presencial nos Postos do Poupatempo e pode, inclusive, contribuir para influenciar terceiros na demanda pelos serviços oferecidos.

Adicionalmente, embora seja um equívoco vincular diretamente o grau de escolaridade à consciência em relação ao desejo de um bom serviço, este aspecto, pode influenciar a avaliação da satisfação, uma vez que, pelo menos teoricamente, esta maior escolaridade indicaria um nível melhor de análise, apreciação e julgamento do atendimento recebido.

Pode, também, explicar o reconhecimento de um público com maior conhecimento, em relação aos aspectos de praticidade, rapidez e eficiência nos serviços oferecidos.

Figura 4: Distribuição dos Entrevistados por Escolaridade



A tabela 5 apresenta a distribuição dos usuários entrevistados por renda familiar:

Em relação à renda familiar, 37 % dos usuários recebiam até dois salários mínimos por mês; 34 % estavam situados na faixa de renda familiar com mais de dois e até cinco salários mínimos por mês; 16 % com mais de cinco e até dez salários mínimos.

Nesta distribuição é possível perceber uma predominância de usuários com nível de renda familiar até cinco salários mínimos (71%), quando computadas as duas primeiras faixas da amostra (até dois e de dois até cinco salários mínimos).

Tabela 5: Distribuição dos Entrevistados por Renda Familiar

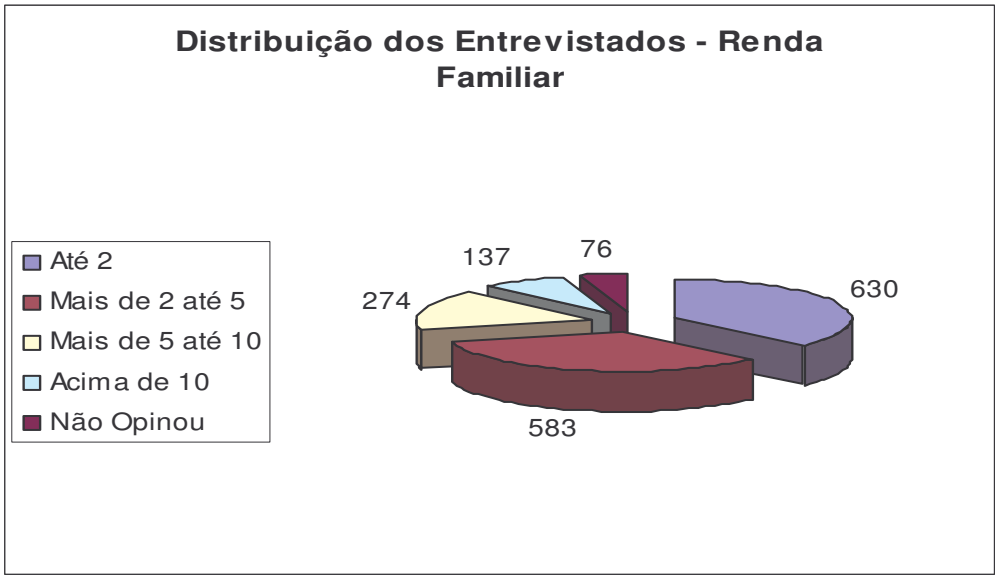
Renda Familiar (em salários mínimos)	Quantidade	Percentual
Até 2	630	37,0
Mais de 2 até 5	583	34,0
Mais de 5 até 10	274	16,0
Acima de 10	137	8,0
Não Opinou	76	5,0
Total	1.700	100,0

Fonte: Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Pode-se inferir aqui que, à semelhança da escolaridade, a variável renda desempenha um papel importante na configuração das forças que influenciam a demanda pelos serviços oferecidos no Poupatempo.

Vale ressaltar, também, que a disponibilização dos serviços atinge e beneficia diretamente uma população de baixa renda, que, usualmente, possui dificuldades de acesso a um serviço publico eficiente e de qualidade.

Figura 5: Distribuição dos Entrevistados por Renda Familiar



Em relação à atividade, 56 % dos usuários entrevistados declararam que estavam trabalhando, enquanto que 44 % afirmaram não realizar nenhuma atividade no momento de realização da pesquisa.

Tabela 6: Distribuição dos Entrevistados por Atividade

Atividade	Quantidade	Percentual
Trabalha	950	56,0
Não trabalha	750	44,0
Total	**1.700**	**100,0**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Portanto, segundo as características apresentadas nas tabelas 4, 5 e 6, poderíamos inferir genericamente que o usuário do Poupatempo, em 2006, é homem (52%), com

idade de 26 a 40 anos (38%), com uma escolaridade de nível médio/superior (61%), em atividade no momento da pesquisa (56%) e recebendo uma renda mensal de até dois salários mínimos por mês (37%).

Ao disponibilização de serviços num mesmo espaço físico foi uma revolução na forma de atendimento. Com o intuito de conhecer a percepção dos cidadãos em relação aos serviços prestados pelo Poupatempo, serão apresentados, nas tabelas que se seguem, o grau de satisfação de acordo com o perfil do usuário.

8.4 Avaliação dos Usuários sobre o Atendimento Realizado no Poupatempo

Nas tabelas seguintes, apresenta-se a avaliação dos usuários, em relação ao atendimento realizado no Poupatempo, distribuindo-os segundo o perfil apresentado nas tabelas anteriores (Tabelas 4, 5 e 6), ou seja, considerando o sexo, a faixa de idade, a escolaridade, a renda familiar e a atividade.

Tabela 7: Avaliação do Usuário por Sexo

	Sexo	
	Masculino	**Feminino**
Ótimo	53,0%	61,0%
Bom	44,0%	38,0%
Regular	3,0%	1,0%
Ruim	0,0%	0,0%
Péssimo	0,0%	0,0%
Não Opinou	0,0%	0,0%
Total	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

A maioria dos usuários do sexo masculino (97%) considera o serviço ótimo e bom, enquanto que para o sexo feminino este percentual de ótimo e bom atinge 99%.

Neste caso, particular, apesar das diferenças existentes entre homem e mulher na forma de ser, agir, e interagir, pode-se perceber dos dados apresentados que ambos estão muito satisfeitos em relação aos serviços prestados pelo Poupatempo.

Figura 6: Avaliação do Usuário por Sexo

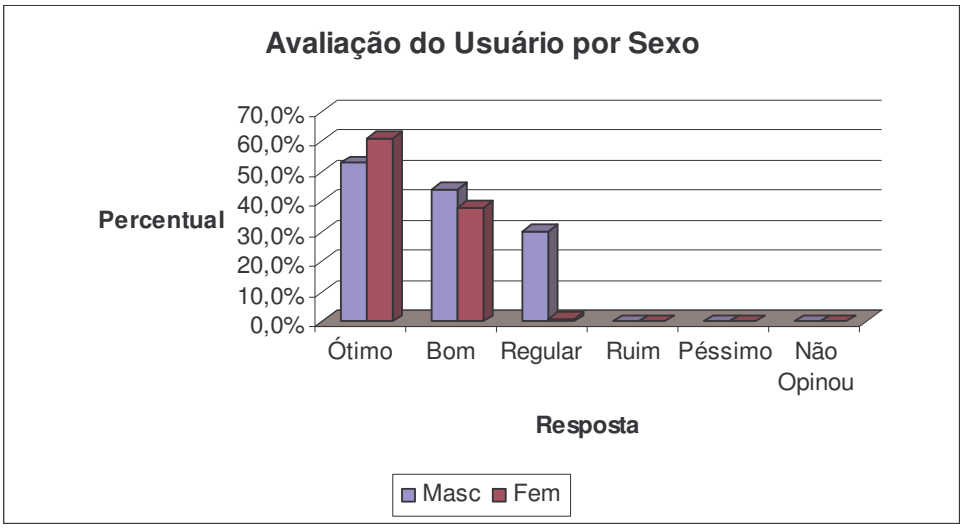


Tabela 8: Avaliação do Usuário por Faixa Etária

	Faixa Etária		
	até 25 anos	**de 26 a 40 anos**	**Acima de 41 anos**
Ótimo	48,0%	57,0%	65,0%
Bom	47,0%	41,0%	33,0%
Regular	4,0%	2,0%	2,0%
Ruim	1,0%	0,0%	0,0%
Péssimo	0,0%	0,0%	0,0%
Não Opinou	0,0%	0,0%	0,0%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Na avaliação dos usuários por faixa etária, constata-se que na faixa até os 25 (vinte e cinco) anos 95% avaliou o serviço prestado como ótimo e bom.

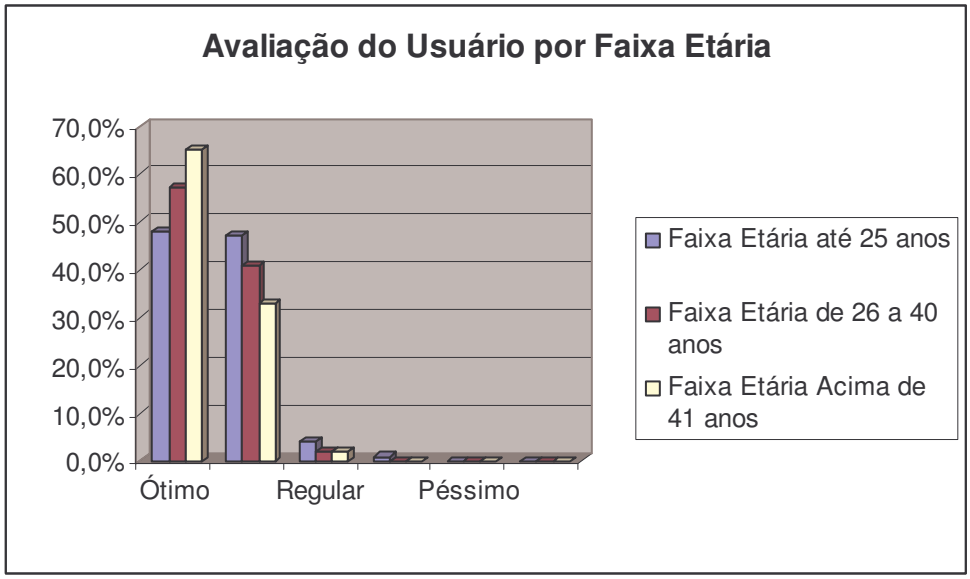
Já para a faixa etária de 26 (vinte e seis) até 40 (quarenta) anos, assim como na faixa etária acima de 41 (quarenta e um) anos o percentual de ótimo e bom foi respondido por 98 % dos usuários.

De maneira geral, e com um percentual de resposta ótimo e bom variando a partir de 95% (idade até 25 anos) e 98% (acima de 41 anos), é possível inferir que não há restrições quanto ao atendimento realizado pelo Poupatempo.

Vale dizer que o apoio não se limita aos usuários adultos que, como visto na distribuição por idade, representam aproximadamente 70% da população usuária, mas também encontra legitimidade no usuários mais jovens.

Tais resultados indicam uma avaliação extremamente positiva do Programa e dos serviços oferecidos aos cidadãos.

Figura 7: Avaliação do Usuário por Faixa Etária



A tabela 9, a seguir, apresenta o resultado da avaliação dos usuários de acordo com sua escolaridade.

Tabela 9: Avaliação do Usuário por Escolaridade.

	Escolaridade	
	Até fundamental	**Médio / Superior**
Ótimo	56,0%	57,0%
Bom	40,0%	40,0%
Regular	4,0%	3,0%
Ruim	0,0%	0,0%
Péssimo	0,0%	0,0%
Não Opinou	0,0%	0,0%
Total	**100,0%**	**100,0%**

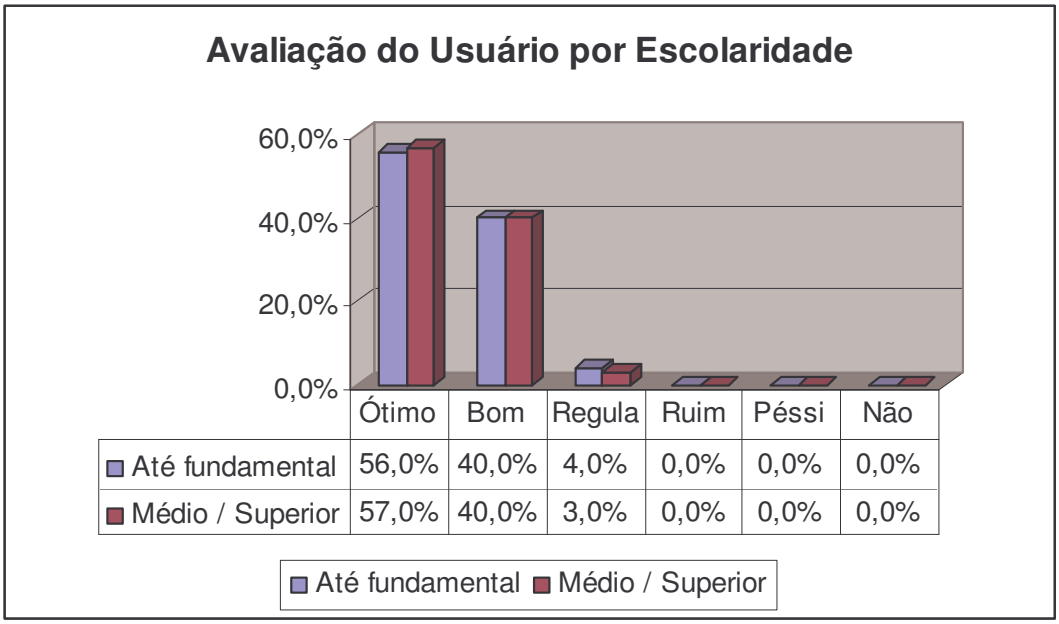
Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

No que diz respeito à escolaridade os percentuais ficaram muito próximos, ou seja, 96 % dos usuários com escolaridade até o ensino fundamental avaliaram o serviço como ótimo e bom. Esta avaliação de ótimo e bom atingiu 97 % para aqueles que possuem o ensino médio/superior.

Assim, como na avaliação por faixa estaria, pode-se deduzir também aqui, pelos dados apresentados, que, para a grande maioria usuários, os serviços prestados correspondem às suas expectativas.

Cabe destacar nestes dados a avaliação dos usuários com escolaridade até o ensino fundamental. A escolaridade é uma variável relevante e sua ausência, por vezes, causa a apatia e falta de consciência nos indivíduos. Não aparenta ser o caso neste grupo que, pelos resultados, parece ter adquirido a consciência de que um serviço público com eficiência é um direito do cidadão e o acesso a ele já lhes produz um nível de satisfação correspondente à qualidade do serviço recebido.

Figura 8: Avaliação do Usuário por Escolaridade



A seguir, na tabela 10, se apresenta a avaliação do usuário conforme a renda familiar. Nela pode-se constatar que o nível de renda apresentado não é uma referência para considerar o grau de satisfação visto que em todas as faixas os percentuais encontram-se situados acima de 95%.(mais de 5 até 10 salários mínimos).

Interessante destacar nestes dados que, quando observados em conjunto com a avaliação por escolaridade, duas variáveis fundamentais enquanto indicadores sociais, não apresentam percentuais discrepantes.

Seria razoável supor que pudesse haver variações altas entre os dados com renda até 2 e acima de 10 salários mínimos. Entretanto, o que se observa é uma uniformidade dos usuários na avaliação dos serviços, indicando, por inferência a partir dos dados que o atendimento prestado tem grande aceitação por todos que se utilizam do Poupatempo.

Vale ainda mencionar nos resultados o percentual de ótimo e bom obtido na faixa de renda familiar de mais de 2 até 5 salários mínimos, com 99% e o percentual de 98% obtido na faixa de renda acima de 10 salários mínimos, extrato em que a avaliação poderia se apresentar de forma crítica.

Tabela 10: Avaliação do Usuário por Renda Familiar

	Renda Familiar (em salários mínimos)			
	até 2	**mais de 2 até 5**	**mais de 5 até 10**	**acima de 10**
Ótimo	55,0%	55,0%	63,0%	66,0%
Bom	42,0%	44,0%	32,0%	32,0%
Regular	3,0%	1,0%	5,0%	1,0%
Ruim	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
Péssimo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Não Opinou	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Figura 9: Avaliação do Usuário por Renda Familiar

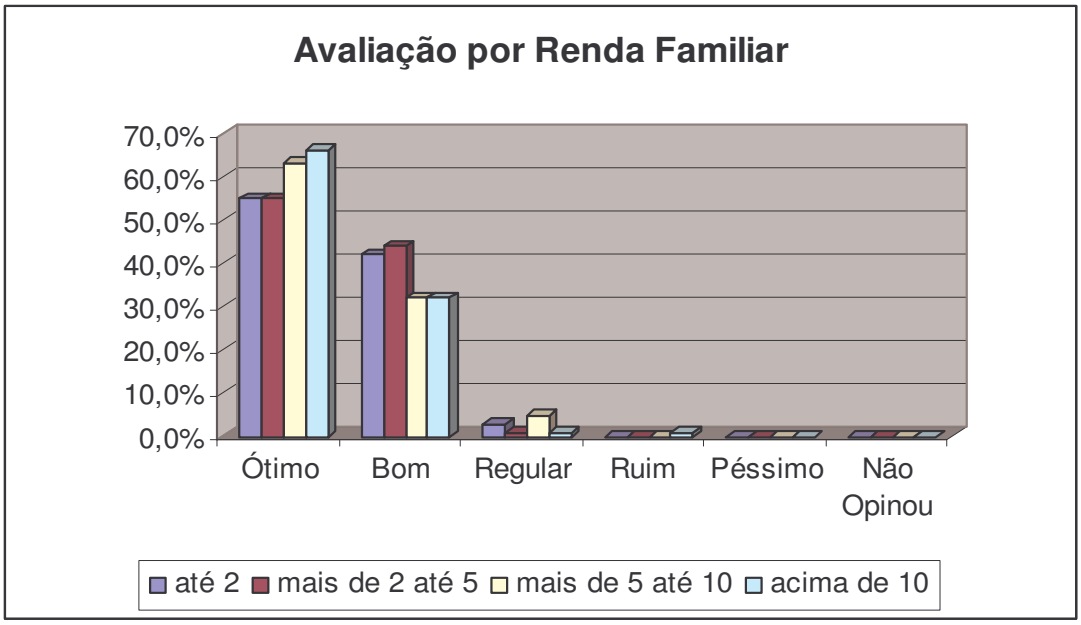
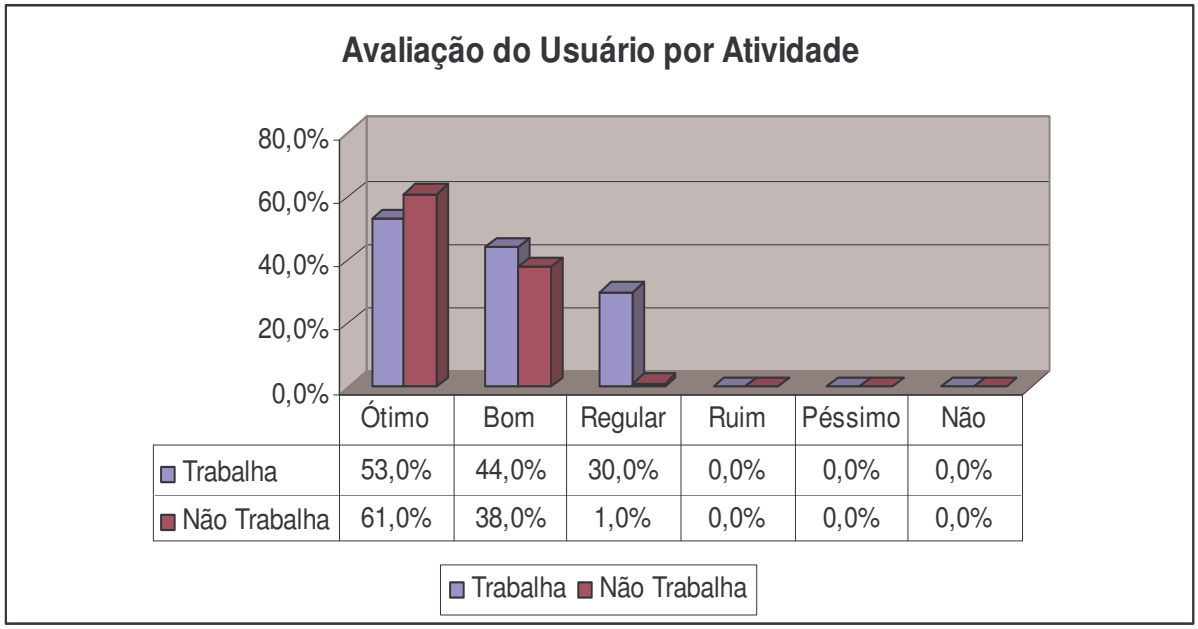


Tabela 11: Avaliação do Usuário por Atividade

	Atividade	
	Trabalha	**Não Trabalha**
Ótimo	53,0%	61,0%
Bom	44,0%	38,0%
Regular	30,0%	1,0%
Ruim	0,0%	0,0%
Péssimo	0,0%	0,0%
Não Opinou	0,0%	0,0%
Total	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Figura 10: Avaliação do Usuário por Atividade



No que diz respeito a atividade do usuário o resultado da avaliação não se modifica, isto é, entre os que trabalham 97% consideram o serviço como ótimo e bom enquanto que para os usuários sem atividade, este percentual atinge 99%.
A diferença entre os percentuais é muito pequena. Entretanto, cabe mencionar que sua elevação entre aqueles que não trabalham pode estar relacionada com um princípio básico adotado no Programa e que permite ao cidadão sem recursos financeiros ser atendido sem o correspondente desembolso para a realização do serviço, caso, para este, exista algum custo.

No desenvolvimento da pesquisa, procurou-se também avaliar a satisfação dos usuários em relação ao tipo de Posto utilizado, Fixo ou Móvel.

Tanto os Postos Fixos, quanto os Móveis, estão localizados na capital e no interior. A diferença fundamental entre os dois tipos é que os Postos Móveis foram concebidos para levar os principais serviços do Poupatempo à população residente em bairros e municípios distantes dos Postos Fixos.

Portanto, são unidades itinerantes que permanecem de três a quinze dias em bairros e municípios, conforme a demanda no local.

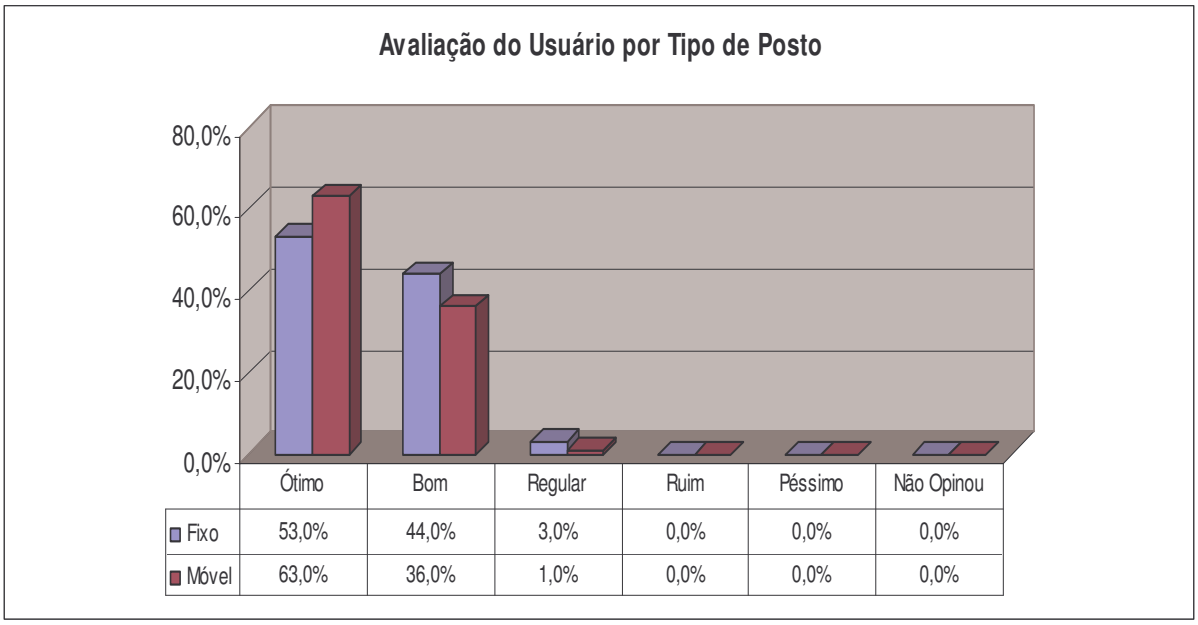
Tabela 12: Avaliação do Usuário por Tipo de Posto (Fixo ou Móvel)

Tipo de Posto	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Não Opinou	Total
Fixo	53,0%	44,0%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Móvel	63,0%	36,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Nesta tabela constata-se que, independentemente do tipo de Posto, Fixo ou Móvel, a avaliação do usuário apresenta uma variação percentual muito pequena, ou seja enquanto que nos Postos Fixos o percentual de ótimo e bom atinge 97%, nos Postos Móveis ele se eleva em dois pontos percentuais e atinge 99%.

Figura 11: Avaliação do Usuário por Tipo de Posto (Fixo ou Móvel)



	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Não Opinou
Fixo	53,0%	44,0%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Móvel	63,0%	36,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Considerados separadamente (Postos Fixos ou Móveis), a tendência observada anteriormente se confirma.

Mais de 90% dos usuários das unidades fixas, sejam elas na capital ou no interior, avaliam que o serviço prestado é ótimo e bom.

Entretanto, nesta apresentação dos dados, separadamente, por tipo de Posto, alguns apresentam um percentual de ótimo inferior a 50%. São os casos dos Postos Sé (43%), Itaquera (47%) e Campinas Centro (47%). Apesar de não ser objeto do trabalho e nem tampouco os dados da pesquisa estão demonstrados individualmente, estas avaliações podem ter origem no volume de atendimento realizado por estes Postos, que é relativamente alto.

Vale destacar na apresentação dos resultados, a avaliação obtida pelo Posto de Ribeirão Preto, onde 100% dos usuários pesquisados consideraram os serviços prestados como ótimo e bom.

Tabela 13: Avaliação do Usuário por Tipo de Posto – Fixos

Posto	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Não Opinou	Total
Sé	43,0%	51,0%	6,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Santo Amaro	51,0%	44,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Itaquera	47,0%	48,0%	4,0%	1,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Luz	60,0%	36,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
São Bernardo do Campo	52,0%	46,0%	1,0%	0,0%	1,0%	0,0%	**100,0%**
Guarulhos	56,0%	40,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Campinas Centro	47,0%	49,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Campinas Shopping	58,0%	41,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
São José dos Campos	61,0%	34,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Ribeirão Preto	78,0%	22,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Os Postos Móveis, por sua vez, apresentam resultados superiores aos Fixos e, em quatro deles (Grande São Paulo 3, São Roque, Santa Cruz do Rio Pardo e Araçatuba), é possível observar a tendência verificada em cidade de Ribeirão Preto, ou seja, 100% dos usuários pesquisados consideraram os serviços ótimo e bom.

Tabela 14: Avaliação do Usuário por Tipo de Posto – Móveis

Posto	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Não Opinou	Total
Grande SP 1	65,0%	33,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Grande SP 2	72,0%	26,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Grande SP 3	48,0%	52,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Itanhaém	56,0%	36,0%	6,0%	1,0%	1,0%	0,0%	**100,0%**
São Roque	65,0%	35,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Santa Cruz do Rio Pardo	77,0%	23,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**
Araçatuba	70,0%	30,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	**100,0%**

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Contudo, desperta a atenção a unidade móvel Grande São Paulo 3 que, mesmo com 100% dos usuários avaliando os serviços como ótimo e bom, apenas 48% considera ótima a prestação de serviços, o que também ocorreu, conforme mencionado anteriormente, nas unidades fixas da Sé (43%), Itaquera (47%) e Campinas Centro (47%).

Estes resultados revelam, portanto, que, apesar de considerado bom, existem necessidades ou expectativas em relação aos serviços prestados, que ainda precisam ser melhoradas, visando elevar o grau de satisfação dos usuários.

Outros aspectos do Programa também são avaliados regularmente pelo IBOPE. As tabelas 12 e 13 apresentam os motivos que os usuários atribuem à qualidade dos serviços prestados pelo Poupatempo, contrapondo os resultados dos últimos três anos.

Vale destacar nestes aspectos que as variáveis possuíam respostas múltiplas, isto é, questões de múltiplas escolhas em que o entrevistado pode escolher mais de uma resposta.

Tabela 15: Características do Poupatempo – aspectos positivos

Características	dez/04	dez/05	dez/06
	%	%	%
Tem funcionários bem treinados	93,0	93,0	96,0
Dá um bom atendimento	97,0	94,0	99,0
Tem funcionários atenciosos	94,0	90,0	96,0
Tem poucas filas	46,0	51,0	77,0
É bem organizado	97,0	94,0	98,0
É um orgulho para São Paulo	97,0	95,0	98,0
Respeita o cidadão	97,0	94,0	99,0
É um serviço que o Senhor (a) aprova	99,0	99,0	99,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Analisando apenas os resultados de 2006, observa-se que 96% dos cidadãos entrevistados consideram que o Poupatempo tem funcionários bem treinados e atenciosos.

Para 98%, o Poupatempo é bem organizado e é um orgulho para a cidade de São Paulo. A grande maioria, 99%, considera que o Poupatempo dá um bom atendimento, respeita o cidadão e aprova o serviço.

Relativamente desfavorável é o percentual de apenas 77% dos usuários que consideram que o Poupatempo possui poucas filas. Contudo, vale destacar para esta característica que, em relação aos dois anos anteriores (2005 e 2004) apresentados na tabela, sua avaliação teve uma melhora muito significativa.

A tabela seguinte apresenta o contraponto às informações anteriores.

Tabela 16: Características do Poupatempo – aspectos negativos

Características	dez/04	dez/05	dez/06
	%	%	%
Tem funcionários mal treinados	03	04	02
Dá um mau atendimento	02	04	01
Tem funcionários com má vontade	05	07	03
Tem muitas filas	51	48	20
É mal organizado	02	04	01
É uma vergonha para São Paulo	01	02	01
Não respeita o cidadão	02	04	00
É um serviço que o Senhor (a) não aprova	01	01	00

Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

Cabe destacar nos resultados desta tabela e complementando o comentário já realizado na tabela anterior, a avaliação dos usuários em relação às filas. Neste aspecto, embora ainda merecendo uma análise mais detalhada sobre os motivos pelos quais ele ocorre de maneira generalizada nos Postos, é possível visualizar a

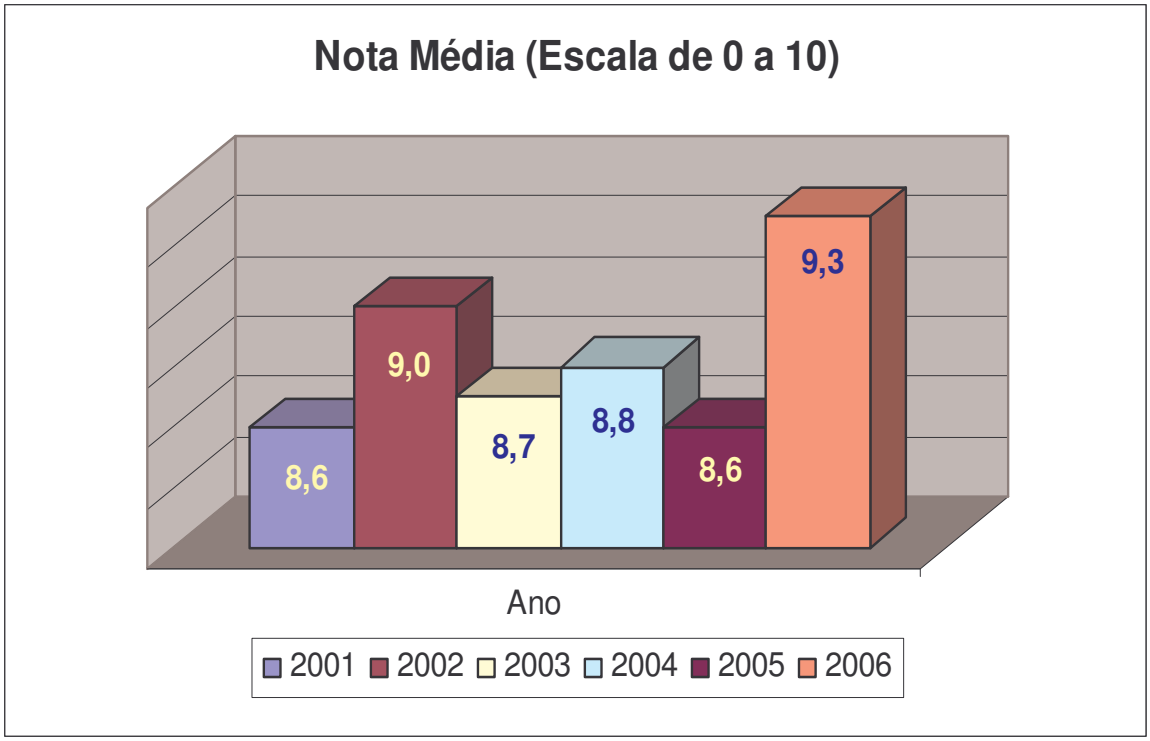
melhora na avaliação, a partir da diminuição do percentual daqueles que consideram que o Poupatempo tem muitas filas, atingindo, na última pesquisa realizada (2006) o percentual de 20%.

A figura 12 apresenta a nota média conferida ao atendimento recebido no Poupatempo ao longo dos últimos 6 (seis) anos.

Comparando os dois últimos anos do período, constata-se que ela teve um crescimento considerável, passando de 8,6 em 2005 para 9,3 em 2006.

Observando a evolução das notas de cada ano e conjugando-as com o índice de aceitação dos usuários, considerado sob este aspecto a somatória das respostas ótimo e bom das avaliações realizadas, pode-se deduzir que o Poupatempo, efetivamente, trata-se de um modelo diferenciado de atendimento em relação aos serviços públicos prestados ao cidadão.

Figura 12: Nota Média do Poupatempo



Fonte: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Pesquisa – IBOPE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal analisar o Programa Poupatempo a fim de verificar suas contribuições para a melhoria da prestação dos serviços ao cidadão, observando seus níveis de satisfação. O trabalho também procurou identificar os fatores, os princípios, as práticas, os instrumentos ou as condições existentes no Programa e como estes contribuem para a sua eficiência e eficácia.

Para tanto, abordou-se a necessidade de transformação dos papéis e das formas de atuação do Estado, iniciando a discussão a partir da lógica burocrática do serviço público, cuja estrutura – rígida e centralizadora – não obteve êxito na superação do patrimonialismo e não tem sido orientada para a necessidade do cidadão e para a eficiência e efetividade.

Simultaneamente, apresentaram-se os diversos movimentos reformistas, que, apesar de implantar novos modelos e procedimentos, não lograram êxito em eliminar definitivamente as raízes patrimonialistas.

Adicionalmente, num contexto de escassez de recursos, de enfraquecimento do Estado e de uma crescente ideologia privatizante, que colocaram em xeque o padrão burocrático de organização, discutiu-se a visão gerencialista da administração pública como forma de modernização do Estado e de gestão alternativa, orientada para resultados e com foco no cidadão.

Essa idéia de estabelecer uma nova forma de relação com a sociedade, através de uma administração mais acessível, na qual os cidadãos estejam no centro da atuação pública, contribui para o fortalecimento da cidadania e foi abordada como seqüência ao pressuposto básico da administração pública gerencial, ou seja, a administração voltada ao cidadão.

Esse novo modelo implica, fundamentalmente, um esforço para implementar uma cultura de prestação de serviços. Esse esforço, coletivo, envolve uma mudança nas crenças, nos valores e nas atitudes da organização como um todo.

Assim, utilizando a visão da organização como um sistema de símbolos e significados compartilhados, procurou-se, em seguida, analisar a cultura organizacional em seus vários conceitos e abordagens, assim como em seus elementos constituintes, com a finalidade de utilizá-los como um dos parâmetros para a compreensão do Programa Poupatempo.

Por fim, apresentaram-se os dados do perfil dos cidadãos usuários do Programa Poupatempo, bem como os resultados da avaliação de seus níveis de satisfação com o atendimento e com os serviços prestados nos diversos Postos do Poupatempo distribuídos na capital e no interior do Estado de São Paulo.

Retomando, portanto, a proposta do trabalho, pode-se inferir que o Programa Poupatempo, conforme apresentado, é composto por uma série de princípios, praticas e diretrizes inter-relacionados, baseados na iniciativa privada e adaptados ao setor público, que visam melhorar os serviços prestados ao cidadão, abandonando definitivamente toda a burocracia ou todos os empecilhos para um atendimento mais simples, conveniente e acessível.

Essa experiência inovadora, voltada para o atendimento das demandas do usuário cidadão de serviços públicos, foi fundamentada em teorias e práticas desenvolvidas no contexto das transformações que visavam redesenhar o papel do Estado com a adoção de programas de qualidade, cuja implantação ocorreu inicialmente no setor privado.

O Programa Poupatempo, nesse sentido, pode ser resumido, primeiro pela qualidade dos seus serviços, que é medida pela satisfação do cidadão usuário; segundo pela utilização dos seus recursos, que são dirigidos por uma ação inovadora e que procura viabilizar a melhoria no atendimento ao cidadão e, por último, pela busca de um diferencial de qualidade no atendimento ao cidadão e pela adoção de uma cultura de prestação de serviços.

A mudança cultural é freqüentemente um grande desafio para a administração pública. Conseqüentemente, Implementar uma administração voltada para o cidadão

é uma mudança conceitual muito relevante para a modernização administrativa, que implica adoção de certos valores, atitudes e crenças compatíveis com os seus preceitos.

Assim, a transformação necessária requer não somente mudanças estruturais, de regras e processos, mas também, fundamentalmente, uma intervenção para criar novos sistemas de valores. Se, por um lado, a orientação voltada ao cidadão constitui um poderoso instrumento de transformação do modelo administrativo, por outro, a construção desse modelo ocorre a partir de uma grande mudança cultural.

Nesse sentido, o Programa Poupatempo é uma revolução cultural: por um lado, a rigorosa e intensiva formação e capacitação inicial e contínua de seus funcionários leva-os a uma redefinição de papéis e ao abandono de atitudes auto-referenciadas em favor da prestação de serviços, além de capacitá-los como agentes formadores para a cidadania.

Por outro, a qualidade do atendimento prestado e a abertura de canais para a manifestação faz com que os cidadãos assumam a consciência de que têm direito a um bom atendimento, ou seja, passam a compreender melhor que a administração pública existe para servi-los. Além disso, a sua manifestação é uma forma de exercício da cidadania.

Adicionalmente, o Programa vem contribuindo para melhorar a imagem negativa, relacionada à ineficiência, que cerca os serviços públicos, estabelecendo um ambiente de apoio e confiança entre Estado e sociedade.

Esta transformação cultural abrange, inclusive, as atividades de controle. Com o objetivo de aferir os resultados do Programa Poupatempo, ao realizar pesquisas de satisfação, procura-se caracterizar o usuário através de seu perfil sócio-econômico e conhecer a sua opinião, ou seja, como ele percebe a qualidade dos serviços oferecidos.

Assim, a pesquisa é relevante para conhecer os níveis de satisfação dos usuários com os serviços prestados e demonstra o caráter inovador do Poupatempo, visto

que, a partir dela, podem ser desenvolvidos novos padrões de desempenho na gestão de operação dos serviços.

Através da pesquisa realizada em dezembro de 2006 pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística – IBOPE, de maneira geral, pode-se inferir que a população usuária do Programa Poupatempo é constituída de uma maioria, ligeiramente superior, de homens (52%).

No que diz respeito à faixa etária, ela aponta a predominância dos usuários com idade entre 26 e 40 anos (38%), sendo que a maioria possui uma escolaridade de nível médio/superior (61%).

Em relação à renda familiar mensal, mais de dois terços (71%) possuem renda familiar situada na faixa de até 5 (cinco) salários mínimos por mês, enquanto a maioria (56%) estava em atividade.

Essa amostra proporcional, segmentada e definida com base na média dos usuários que freqüentaram os locais de atendimento no mês de dezembro de 2006, possibilitou identificar os níveis de satisfação dos usuários.

Nesse aspecto, foi possível constatar que, de uma forma geral, eles estão muito satisfeitos em relação aos serviços prestados pelo Poupatempo o que, de certa forma, contraria o entendimento geral de que os serviços prestados pelos órgãos públicos são de baixa qualidade.

É certo também que, com base nos resultados apresentados, em algumas regiões e em determinado tipo de Posto, análises mais detalhadas necessitam ser realizadas com o objetivo de melhorar o nível de percepção do cidadão em relação ao serviço. Porém, a partir dos resultados, pode-se inferir que o atendimento prestado pelo Poupatempo alcança um conceito muito elevado entre os usuários.

Depreende-se, portanto, que é perfeitamente possível que a administração pública possa alcançar níveis excelentes de satisfação na oferta de seus serviços, desde que atrelados a mudanças culturais. Esse aspecto é relevante para o sucesso ou

para o fracasso, não apenas na implantação de uma administração orientada para o cidadão, como também para as transformações necessárias do modelo de administração.

Nesse sentido, pelo que se pode verificar ao longo deste trabalho e pela análise dos dados e resultados apresentados, a implantação do Programa Poupatempo, a partir da reforma que procurou implementar a visão gerencialista na administração pública, considerando questão da qualidade, do aumento do acesso à prestação dos serviços públicos e o foco no cidadão, introduziu novas práticas comportamentais, alterou formas e procedimentos, criou uma nova cultura organizacional e fortaleceu a dimensão da cidadania.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. ***O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.*** Brasília: Cadernos ENAP, n. 10. Disponível em <http//www.enap.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 8 dez. 2007.

ABRUCIO, F. L. ***Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.*** In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. ***Reforma do Estado e administração pública gerencial.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

AKTOUF, O. ***O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas.*** In: CHANLAT, J-F. ***O indivíduo na organização: dimensões esquecidas.*** São Paulo: Atlas, 1993.

ANNENBERG, D.; TOMCHINSKY, O. G.; TOKAIRIM, V. L. ***Reconstruindo valores públicos: Padrão Poupatempo em recomendações.*** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

ARAGÃO, C. V. ***Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.*** RSP – Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 1997, ano 48, n. 3, set./dez. 1997.

BARBOSA, L. ***Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração.*** RAE – Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas., v.36, n. 4, out./dez. 1996.

BENDIX, R. ***Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança.*** Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1996.

BENEVIDES, M. V. M. ***Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.*** São Paulo: Editora Ática, 1991.

BENNIS, W. ***Os gênios da organização: as forças que impulsionam a criatividade das equipes de sucesso.*** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BOYETT, JOSEPH. H.; BOYETT, JIMMIE T. ***O guia dos gurus: os melhores conceitos e práticas de negócios.*** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. ***Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.*** São Paulo: Editora 34 Ltda./ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 1998.

_____. ***A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.*** Brasília: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. ***Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In:*** *NASSUNO, M.; KAMADA. P. H. (Orgs.)* ***Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública.*** Brasília: MO, SEGES, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J., SOLA, L. (Orgs.) ***Sociedade e Estado em transformação.*** São Paulo: Editora UNESP, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. ***Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal.*** *In: BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. (Orgs.)* ***O público não estatal na reforma do Estado.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. ***Reforma do Estado e administração pública gerencial.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Coords.) ***Teoria das Organizações.*** São Paulo: Atlas, 2007.

CARVALHO, J. M. ***Cidadania no Brasil: o longo caminho.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASSIRER, E. ***Antropologia Filosófica – ensaio sobre o homem.*** São Paulo: Mestre Jou, 1977.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. ***Metodologia científica.*** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHANLAT, J.-F. (Coord.) ***O indivíduo na organização: dimensões esquecidas.*** São Paulo: Atlas, 1993.

CLEGG, S. R.; HARDY, C. ***Organização e estudos organizacionais.*** *In:* CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs.) ***Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais.*** V. 1. São Paulo: Atlas, 1998.

CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs.) ***Handbook de Estudos Organizacionais: reflexões e novas direções.*** V. 2. São Paulo: Atlas, 2001.

COLLINS, J. C.; PORRAS, J. I. ***Feitas para durar: práticas bem sucedidas de empresas visionárias.*** Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

COUTINHO, C. N. ***A democracia como valor universal.*** In BRESSER PEREIRA L. C. ***Cidadania e res pública: a emergência dos direitos republicanos.*** Brasília: MARE/ENAP, 1997.

COUTINHO, M. J. V. ***Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual.*** RSP – Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 2000, ano 51, n.3, Jul./Set. 2000. Disponível em <http//www.enap.gov.br>. Acesso em: 8 dez. 2007.

COVRE, M. L. M. ***O que é cidadania.*** São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

_____. (Org.) ***A cidadania que não temos.*** São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

CUNILL GRAU, N. ***Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social.*** Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, Dezembro, 1998.

DRUCKER, P. F. ***Administrando em tempos de grandes mudanças.*** São Paulo: Pioneira, 1999.

DUBRIN, A. J. ***Fundamentos do comportamento organizacional.*** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

DUPUIS, J-P. ***Antropologia, cultura e organização: proposta de um modelo construtivista.*** In: CHANLAT, J-F. ***O indivíduo na organização: dimensões esquecidas.*** São Paulo: Atlas, 1993.

FADUL, E.; SOUZA, A. R. ***Analisando a gestão das agências reguladoras a partir de características gerenciais e de dimensões de análise organizacional.*** In: XXXI ENANPAD, Rio de Janeiro, 2007. CD ROM.

FAORO, R. ***Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.*** São Paulo: Globo, 2007.

FISCHER, R. M. ***O círculo do poder – as práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas.*** *In:* FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. (Coords.) ***Cultura e poder nas organizações.*** São Paulo: Atlas, 1997.

FLEURY, M. T. L. ***O desvendar a cultura de uma organização – uma discussão metodológica.*** In: *FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. (Coords.)* ***Cultura e poder nas organizações.*** São Paulo: Atlas, 1997.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. (Coords.) ***Cultura e poder nas organizações.*** São Paulo: Atlas, 1997.

FREITAS, A. B. ***Traços brasileiros para uma análise organizacional.*** *In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.)* ***Cultura organizacional e cultura brasileira.*** São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FREITAS, M. E. ***Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?*** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. ***Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos.*** São Paulo: Makron Books, 1991.

FROST, P.J. (Org.) ***Organizational culture.*** Londres: Sage Publication, 1985.

GALBRAITH, J. K.; LAWLER III, E. E. ***Organizando para competir no futuro. Estratégias para gerenciar o futuro das organizações.*** São Paulo: Makron Books, 1996.

GAULT, D. A. ***Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado do México e a estratégia de gerenciamento.*** RSP – Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 1997, v.1, n.1 - Ano 48, n. 3, set./dez. 1997.

GEERTZ, C. ***A interpretação das culturas.*** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1989.

GUERREIRO RAMOS, A. ***Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração.*** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

GIL, A. C. ***Como elaborar projetos de pesquisa.*** São Paulo: Atlas, 1988.

_____. ***Métodos e técnicas de pesquisa social.*** São Paulo: Atlas, 1995.

GIRIN, J. ***A linguagem nas organizações: signos e símbolos.*** In: CHANLAT, J-F. ***O indivíduo na organização: dimensões esquecidas.*** São Paulo: Atlas, 1993.

GLADE, W. ***A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina.*** *In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.)* ***Reforma do Estado e administração pública gerencial.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GOLDENBERG, M. ***A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais.*** Rio de Janeiro: Record, 2003.

HERKENHOFF, J. B. ***Como funciona a cidadania.*** Manaus: Editora Valer, 2001.

HESKETH, J. L. ***Diagnóstico Organizacional: Modelo e instrumento de execução.*** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. ***Pesquisa de opinião pública sobre o Poupatempo – Opp484.*** São Paulo: Ibope, Novembro/Dezembro de 2006.

JENKINS, K. ***A reforma do serviço público no Reino Unido.*** In: *BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.)* ***Reforma do Estado e administração pública gerencial.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

KAPLAN, D.; MANNERS, R. ***Teoria da cultura.*** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

KARNAL, L. ***Estados Unidos, liberdade e cidadania.*** In: *PINSK, J.; PINSKY, C. B. (Orgs).* ***História da Cidadania.*** São Paulo: Contexto, 2003. p. 135 - 157.

KETS DE VRIES, M.F.R.; MILLER, D. ***Narcisismo e liderança: uma perspectiva de relações de objetos.*** In: LAPIERRE, L. (Coord.) ***Imaginário e liderança na sociedade, no governo nas empresas e na mídia.*** São Paulo: Atlas. 1995.

KETTL, D. F. ***A revolução global: reforma da administração do setor público.*** *In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.)* ***Reforma do Estado e administração pública gerencial.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MARE – Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado. ***Programa de modernização do poder executivo federal.*** Brasília, 1998. Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm>. Acesso em: 8 dez. 2007.

MARINI, C. ***Aspectos contemporâneos do debate sobre a reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e novas perspectivas.*** Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado, n. 1, mar./abr./mai. 2005, Bahia. Disponível em: <http//.direitodoestado.com.br/rere/edição/01>. Acesso em: 8 dez. 2007.

MARSHALL, T. H. ***Cidadania, classe social e status.*** Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MARTINS, L. ***Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: Uma visão geral.*** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP – n. 8, 1995.

MARTINS, H. F. ***A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira.*** *In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.)* ***Cultura organizacional e cultura brasileira.*** São Paulo: Atlas, 1997.

MATTAR NETO, J. A. ***Metodologia científica na era da informática.*** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MORGAN, G. ***Imagens da organização.*** São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P. ***Cultura e organizações no Brasil.*** *In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.)* ***Cultura organizacional e cultura brasileira.*** São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.) ***Cultura organizacional e cultura brasileira.*** São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____; F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. F. G. ***Teoria geral da administração.*** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

_____; BRESSER PEREIRA, L. C. ***Introdução à organização burocrática.*** São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. ***Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.*** Brasília: MH Comunicação, 1994.

PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Orgs.) ***História da cidadania.*** São Paulo: Contexto, 2003.

POUPATEMPO. ***Institucional, pesquisa e dados estatísticos.*** Disponível em: <http://www.poupatempo.sp.gov.br/home/>. Acesso em: 8 dez. 2007.

PRZEWORSKI, A. ***Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal.*** *In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.)* ***Reforma do Estado e administração pública gerencial.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____ ***O Estado e o cidadão.*** *In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.)* ***Sociedade e Estado em transformação.*** São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. ***Manual de investigação em ciências sociais.*** Lisboa: Gradiva –Publicações Ltda., 1998.

REZENDE, F. C. ***A reforma do Estado em perspectiva comparada.*** *In: NASSUNO, M.; KAMADA. P. H. (Orgs.)* ***Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública.*** Brasília: MO, SEGES, 2002.

RICHARDSON, R. ***As reformas no setor público da Nova Zelândia.*** *In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.)* ***Reforma do Estado e administração pública gerencial.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ROBBINS, S. P. ***Comportamento Organizacional.*** São Paulo: Prentice Hall, 2002.

RUA, M. G. ***Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade.*** RSP – Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 1997, v.1, Ano 48, n. 3, set./dez. 1997.

SCHEIN, E. ***Organizational Culture and Leadership.*** San Francisco: Jossey Bass, 1992.

SCHWARTZMAN, S. ***Atualidade do liberalismo político e do corporativismo.*** Disponível em: < http://www.schwartzman.org.br/simon/atualidad.htm>.

SENGE, P. M. ***A quinta disciplina: A arte e prática da organização de aprendizagem.*** São Paulo: Editora Best Seller, 2002.

_____. ***A quinta disciplina: Caderno de campo: Estratégias e ferramentas para construir uma organização que aprende.*** Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1995.

SMIRCICH, L. ***Concepts of culture and organizational analysis.*** Administrative Science Quarterly, n.28, 1983.

SOTO, E. ***Comportamento Organizacional: O impacto das emoções.*** Pioneira Thomson Learning, 2005.

SOUZA, C. A. S. ***As agências reguladoras no contexto da reforma do Estado no Brasil.*** In: XXXI ENANPAD, Rio de Janeiro, 2007. CD ROM.

TANURE, B.; EVANS, P.; PUCIK, V. ***Virtudes e Pecados Capitais: a gestão de pessoas no Brasil.*** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

TAVARES, M. G. P. ***Cultura organizacional: uma abordagem antropológica da mudança.*** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.

TENÓRIO, F. G. ***Gestão Social: Metodologia e Casos.*** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

THÉVENET, M. ***A cultura de empresa.*** RAE – Revista de Administração de Empresas, v. 26, n.2, abr.-jun. 1991.

VELLOSO, J. P. R. (Org.) ***Brasil: a superação da crise.*** São Paulo: Nobel, 1993.

VIEIRA, L. ***Cidadania e globalização.*** Rio de Janeiro: Record, 1999.

WAGNER III, J. A.; HOLLENBECK, J. R. ***Comportamento Organizacional.*** São Paulo: Saraiva, 2000.

WEBER, M. ***Sociologia da Burocracia.*** Tradução Edmundo Campos. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. ***Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.*** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____. ***Ensaios sobre a teoria das ciências sociais.*** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2004.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo