

Joceli Regina Drummond Gonçalves

## SERVIÇO DE ATENDIMENTO PÚBLICO

PAULISTA:

### O CASO DO *POUPATEMPO*

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Interdisciplinar em Educação, Administração e Comunicação da Universidade São Marcos, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre.

**Orientador: Prof. Dr. Rosemari Fagá Viégas**

São Paulo

2009

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade São Marcos

Gonçalves, Joceli Regina Drummond

G626s

Serviço de atendimento público paulista : o caso poupatempo /  
Joceli Regina Drummond Gonçalves.--São Paulo : [s.n], 2009.  
163p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade São Marcos.

Área de concentração: Educação, Administração e Comunicação

Orientador: Prof. Dr. Rosemary Fagás Viegas.

1. Políticas públicas 2. Poupatempo – Atendimento público

I. Título.

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Joceli Regina Drummond Gonçalves

**SERVIÇO DE ATENDIMENTO PÚBLICO  
PAULISTA:  
O CASO DO *POUPATEMPO***

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Interdisciplinar em Educação, Administração e Comunicação da Universidade São Marcos, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre.

**Orientador: Prof. Dr. Rosemari Fagá Viégas**

São Paulo

2009

## **Resumo**

Nesta dissertação estuda-se a implantação do Programa Poupatempo e a política pública que norteou esse programa. Está inserido no campo multidisciplinar como estudo da administração dos postos do Poupatempo, com comunicação para o atendimento do cidadão usuário. O propósito aqui é compreender as inovações trazidas e criadas pelo Poupatempo em São Paulo, em seus postos, especificamente no de Santo Amaro. A partir dos aspectos diversos de seu percurso, a pesquisa trilha dentro dos ideários de cidadania, atendimento ao público, ambiência e gestão de pessoas. Os fatores de implantação e manutenção do Poupatempo são exemplos de gestão diferenciada de serviço público, sendo o sistema utilizado como modelo de descentralização para outros Estados da Federação. O estudo volta-se à compreensão dos motivos de este programa de atendimento ter superado todas as dificuldades presentes no serviço público, a ponto de outros Estados brasileiros organizarem e criarem sistemas similares ao do governo paulista. Tenta-se também compreender as tomadas de decisões para o futuro do Programa Poupatempo.

Palavras-chave; Atendimento ao cidadão; Serviço Público; Poupatempo

## **Abstract**

This dissertation is studying the implementation of the Poupatempo Program and public policy that guided this program. It is inserted into the multidisciplinary field as a study of the administration of the Poupatempo posts, with communication for the assistance of the ordinary citizen. The purpose here is to understand the innovations brought and created by Poupatempo in São Paulo, in its posts, specifically in the one of Santo Amaro. From the various aspects of its journey, the research walks within the plans of citizenship, client service, environment and management of people. The factors of implementation and maintenance of Poupatempo are examples of differentiated management of public service, the system being used as a model of decentralization in other states of the Federation. The Study turns itself to the understanding of the causes of this program of service overcome all difficulties in the public service as to other Brazilian states organize and establish systems, similar to São Paulo government. It also tries to understand the decision-making for the future of the Poupatempo Program.

**Keywords:** Attendance to citizen; Public Service; Poupatempo.

## Sumário

RESUMO.....	iii
ABSTRACT.....	iv
SUMÁRIO.....	v
LISTA DE QUADROS.....	vi
LISTA DE FIGURAS.....	vii
LISTA DE TABELAS.....	viii
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: SERVIÇO PÚBLICO.....</b>	<b>7</b>
1. O Serviço Público no Brasil.....	7
2. Direito Regulatório.....	14
3. Leis que Disciplinam o Processo de Desestatização.....	18
4. Requisitos do Serviço Público.....	21
5. O Atendimento no Serviço Público.....	22
6. Qualificação e Motivação Pessoal.....	27
7. O Escopo e Estratégia do Projeto “Padrões”.....	
8. Avaliação do Projeto “Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão”... ..	34
9. Papel do Estado.....	43
<b>CAPÍTULO II: PROGRAMA POUPEMPO.....</b>	<b>47</b>
1. Antecedentes do Programa do Poupeempo.....	51
2. A Criação do Programa Poupeempo.....	55
2.1 Objetivos do Programa Poupeempo.....	60
2.2 Metas do Programa Poupeempo.....	61
2.3 Resultados Esperados e Alcançados pelo Programa Poupeempo.....	62
2.4 Resultados Obtidos.....	64
2.5 e- poupeempo: Serviços Públicos Eletrônico.....	79
2.6 A Qualidade do Programa Poupeempo no Atendimento ao Público.....	87
2.7 Análises Comparativas de Custo entre Serviço Poupeempo e o Serviço Oferecido pelos Órgãos Originais.....	91
2.8 Referência no Estado, no País e no Exterior.....	95
2.9 Desafios e Perspectivas.....	96
	101
<b>CAPÍTULO III O POUPEMPO DA UNIDADE DE SANTO AMARO-SP.....</b>	<b>103</b>
1. Discussão dos Resultados Obtidos nos 4 tipos de Pesquisa.....	132
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>145</b>
<b>FONTES.....</b>	<b>150</b>

**Lista de Quadros**

Quadro 1- Histórico da regulamentação do serviço público.....	19
Quadro 2 - Demonstrativo dos Postos do Poupatempo.....	65
Quadro 3 - Atendimento dos Postos do Poupatempo.....	67
Quadro 4 - Recursos Humanos: quantidade por Posto Poupatempo .....	69
Quadro 5 - Volume de atendimento até setembro de 2007.....	78

**Lista de Figuras**

Figura 1 – Estrutura de funcionamento do Programa Poupatempo.....	83
Figura 2 – Estrutura Organizacional do Poupatempo.....	84
Figura 3 – Estrutura dos Postos do Poupatempo.....	85
Figura 4 – Escolhida 4 vezes.....	126
Figura 5 – Escolhida 1 vez.....	127
Figura 6 - Escolhida 1 vez.....	128
Figura 7 – Escolhida 1 vez .....	129
Figura 8 – Escolhida 1 vez .....	130
Figura 9 – Escolhida 1 vez .....	131

**Lista de Tabelas**

Tabela 1 - Número de colaboradores no Poupatempo do Estado de São Paulo....	68
Tabela 2 - Pesquisa Ibope 2007 – Programa Poupatempo .....	74
Tabela 3 - Pesquisa Ibope 2006 – Resultado Posto a Posto.....	75

**INTRODUÇÃO**

O serviço público brasileiro sofre diariamente críticas severas da população. A maioria destas críticas é em relação à não-satisfação de seus usuários. Desta forma, alguns Estados brasileiros, procurando melhorar seus serviços, criaram postos de atendimento que oferecem vários serviços em um só local, um bom atendimento que faz com que os cidadãos, que utilizam o Poupatempo, aprovelem as inovações e fiquem satisfeitos.

Ficar horas ao telefone ou em uma fila interminável tentando resolver problemas com um produto ou serviço é verdadeira tortura para os consumidores. Em 2006, a coluna Advogado de Defesa, veiculada em jornal de grande circulação na cidade de São Paulo, destacou que a maioria (70%) das cartas que chegavam, além de citar dificuldades, fazia referências à baixa qualidade no atendimento prestado pelas empresas.

Com o Certificado de Qualidade no Atendimento (CQA) desenvolvido pelo Centro de Estudo de Negócios da Propaganda (Cenpro), da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a "era do mau atendimento" pode ficar para trás. A certificação será um diferencial para as marcas. Apresentar a certificação mostrará a preocupação delas com a qualidade no atendimento. O processo tem custo elevado, mas diversas empresas (bancos privados, concessionárias de energia elétrica, planos de saúde e operadoras de tevê por assinatura, entre outras) demonstraram interesse em participar do processo. É uma demanda espontânea e significa que as empresas querem se comprometer em melhorar seus padrões de atendimento.

Alguns dos itens analisados durante o processo de certificação referem-se ao tempo em que o cliente espera em fila ou em linha; à qualidade do sistema disponível para os atendentes trabalharem; ao tipo e à qualidade de treinamento de funcionários; ao tempo médio de resolução de problemas e prazo para respostas, entre outros. Após a avaliação, os dados serão lançados em um *software* específico a fim de somar pontos para a empresa, conforme ela for cumprindo os itens estabelecidos no processo.

A certificação terá três níveis de classificação: “certificada”, quando a empresa atinge todos os itens; “certificada plena”, no caso de a empresa atingir média além do esperado com um bom atendimento; e “certificada com excelência”, quando supera os padrões do mercado. Cerca de seis meses depois da obtenção da certificação será feito um acompanhamento para saber se o nível atingido vem sendo mantido ou melhorado. Após um ano, é feita a reavaliação.

No Estado de São Paulo foi criado um desses programas para a melhoria do atendimento de serviços públicos – o Poupatempo. Este programa de atendimento centraliza em um só espaço vários serviços públicos, como a expedição de diversos documentos. O serviço vem tendo resultado tão satisfatório que aos poucos está sendo copiado por outros Estados e até mesmo estudado por outros países.

Antes da criação do Programa Poupatempo, a prestação de serviços públicos à população tinha atendimento realizado em locais inadequados, havia burocratização excessiva dos procedimentos e rotinas, além da ausência de sistemas de avaliação da qualidade do atendimento. A baixa transparência na relação entre funcionários e cidadãos e a falta de informações sobre os serviços (locais, requisitos, procedimentos, taxas etc.) tornava o serviço público muito difícil para a população.

A desinformação trazia consigo a necessidade de intermediários e, conseqüentemente, custo extra para que a população pudesse ter acesso aos serviços. A cultura burocrática dava lugar ao favorecimento e ao clientelismo.

O governo do Estado de São Paulo, buscando reverter este quadro e melhorar a qualidade de vida da população, instituiu em 1996 o Programa Poupatempo, inaugurando o primeiro posto na Praça do Carmo, próximo à Estação Sé do Metrô, em outubro de 1997.

A missão do programa era mudar a imagem do serviço público, resgatar a dignidade dos servidores e tornar-se um novo paradigma no que diz respeito ao padrão de atendimento aos cidadãos.

O Poupatempo consolidou-se como referência junto às comunidades locais e regionais onde está inserido, participando de atividades sociais, culturais e educacionais dentro e fora dos postos, com equipes que também levam serviços a comunidades carentes, escolas, asilos e presídios.

A manutenção e o aprimoramento do Padrão Poupatempo de Atendimento é o que faz com que o programa seja procurado, inclusive, por países da África e da América Latina para a realização de cooperação técnica, como a consultoria que vem sendo prestada atualmente à Nicarágua para a implantação de uma Central de Atendimento à População, e a que está sendo negociada com o governo de Moçambique.

Com atendimento direto ao cidadão, sem intermediários e sob o fundamento constitucional de atendimento sem privilégios ou discriminação de qualquer espécie, o Poupatempo hoje representa

verdadeira revolução cultural na prestação de serviços públicos. A preocupação em manter a qualidade alcançada e os altos índices de aprovação dos usuários fez com que se chegasse ao chamado Padrão Poupatempo de Atendimento, que o governo deseja estender a outras áreas da administração.

O objetivo deste trabalho é identificar: (1) os aspectos que fizeram do Programa Poupatempo um modelo regimental; (2) os processos e procedimentos internos que regem seu modelo de gestão; (3) as alterações de um modelo convencional de atendimento ao cidadão; (4) a preparação do servidor público para o atendimento com eficácia ao cidadão usuário. A questão proposta é verificar se as medidas tomadas pelo governo para permitir que o projeto passe de sua condição de programa de governo para um efetivo serviço público, incorporado à tradição do Estado, sem correr o risco de ser descartado por governos futuros.

O capítulo 1 aborda a história do serviço público no Brasil. O capítulo 2 é voltado para a história e constituição do Programa Poupatempo. No capítulo 3 é apresentada a pesquisa de campo em 4 níveis de entrevistas.

Para se atingir os objetivos foram estabelecidas ações voltadas à pesquisa propriamente dita, iniciando com o levantamento das dissertações, teses defendidas, disponibilizadas na plataforma lates, como também artigos de revistas especializadas, legislação entre outros documentos que fazem parte do acervo do Poupatempo e a pesquisa de campo.

Foram pesquisados desde o documento fundante do Poupatempo até os de regulamentação operacional. A análise das leis e do ambiente, teve como finalidade compreender o ato institutivo a partir dos

documentos que o legalizaram, as premissas e os objetivos contidos nos documentos. Junto ao corpo de dirigentes, foram identificados os limites do programa e as vantagens e desvantagens dos profissionais atendentes com o público usuário.

A pesquisa de campo, pesquisa qualitativa, foi realizada por meio de entrevistas em quatro níveis: a) dirigente de posto do Poupatempo; b) profissionais atendentes de posto Poupatempo; c) profissionais de Recursos Humanos; d) usuários.

A entrevista com a dirigente foi realizada em caráter de coleta de informação. Perguntas semi estruturadas foram respondidas e ao final enviadas por e-mail, com a devida autorização de publicação.

Com os profissionais atendentes, o contato foi realizado no Posto Poupatempo de Santo Amaro. As respostas às perguntas semi-estruturadas se davam por meio de escolhas de figuras facilitadoras da comunicação, com a autorização da utilização do material coletado para fins de pesquisa pelo gerente do posto. A decisão por esse método deu-se com o intuito de publicação posterior, e que o enfoque subjetivista da percepção da realidade fosse nomeado a partir do estímulo das figuras.

Com os profissionais de Recursos Humanos a entrevista foi realizada na unidade da Superintendência do Poupatempo, zona central de São Paulo. Através de perguntas semi estruturadas foram anotadas as respostas e depois por eles validadas via e-mail.

A entrevista com os 11 usuários foi realizada no Posto do Poupatempo de Santo Amaro, para coletar dados logo após o atendimento no posto.

A dissertação foi fundamentada nos trabalhos publicados por: Bresser Pereira, Di Pietro, Ala-Harja & Helgason, Tokairim, Programa de Qualidade no Serviço Público, entre outros.

## CAPÍTULO I: SERVIÇO PÚBLICO

Para entender o serviço público necessita-se conhecer um pouco sobre sua história, as atividades públicas e as normas que regem sobre o Direito Público.

### 1. O Serviço Público no Brasil

Os seres humanos buscam estabelecer relações as mais variadas com seus semelhantes. Organizam-se em grupos sociais através da comunicação, troca de bens e esforços de atividade comum. Estes grupos se organizam por determinadas regras que produzem forças para a manutenção ou mudanças das regras. “Esta força, que se fazem as regras e exige seu respeito chama-se poder.”<sup>1</sup>

No Estado brasileiro “há um poder que sujeita todos os habitantes do país. É dado a este poder a designação de poder político.”<sup>2</sup>

Carlos Sundfeld, no livro *Fundamentos de direito Público*, explica que o detentor do poder político é o Estado – poder e o seu destinatário é o Estado – Sociedade e que o direito público disciplina as relações entre o estado e o indivíduo.

O conceito de serviço público foi influenciado pela noção de serviço público da França e teve seu marco inicial a partir da Revolução Francesa, em que se firmou como Escola do Serviço Público, no século XIX.

---

<sup>1</sup> SUNDFELD, C.A. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20.

<sup>2</sup> *Idem*.

A um ministro do governo francês do século XVIII, Jean-Claude Marie Vincent, Seigneur de Gournay (1712-1759), economista, se atribui a criação do termo *bureaucratie*, em português burocracia, para se referir, num sentido bem crítico e debochado, a todas as repartições públicas.<sup>3</sup>

Na época imperial, quando ainda não havia discriminação do que era "o bem para a coletividade", valia apenas o que o rei decidia, o que o rei queria. Ele impunha as regras e as leis, e tinha o poder sobre tudo e todos.

Mas a partir da Revolução Francesa tornou-se maior a definição das atividades do Estado, que fazia muito pouco pela sociedade. Nessa época, a prestação dos serviços pelo Estado era mínima e a noção de serviço público, muito restrita. Assim, a sociedade começou a se organizar para satisfazer suas necessidades.<sup>4</sup>

No Brasil, somente a partir da segunda metade do século XX o serviço público começou a ter outra feição, pois a Constituição criou uma série de direitos e garantias ao cidadão, que deveriam ser cumpridos pelo Estado. A Constituição definiu claramente quais os serviços públicos que deviam ser prestados aos cidadãos, e a quem competia, dentro das três esferas - federal, estadual ou municipal, a prestação de determinado serviço. Com esta definição e determinação de deveres pode-se afirmar que o Estado deixou de ser um Estado Mínimo para ser um Estado Social, com uma postura intervencionista e de providência.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> FERREIRA, S. B. *Modelo Burocrático*. Disponível em: <www.uniriotec.br>. Acesso em: 2/9/08.

<sup>4</sup> MACIEL, A.R. Conceito do Serviço Público. Revista *Bate Byte*. Paraná, ed.123, Celepar, ago./ 2002.

<sup>5</sup> *Idem*.

Antonio Maciel descreve que, segundo a Constituição de 1988, se podem classificar os direitos em:

direitos de 1ª geração: direitos civis e políticos dos cidadãos. Como exemplos: as certidões de nascimento e de casamento, o voto etc.;

direitos de 2ª geração: direitos sociais do cidadão. Como exemplo, podem-se citar: trabalho, saúde, educação, etc.;

direitos de 3ª geração: direitos que todo cidadão tem quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

direitos de 4ª geração: os direitos do cidadão aos serviços tecnológicos - esta geração é ainda muito recente e em fase de maiores definições. São exemplos: a Internet, a mídia, a telefonia, etc.<sup>6</sup>

A partir desses direitos acima especificados começou a existir uma nova administração pública, voltada ao atendimento aos direitos dos cidadãos. Para isto, vários órgãos e entidades públicas foram criados com o objetivo de atendimento aos anseios da sociedade.

Foi criado também um conjunto de leis sobre as atividades realizadas pelo Estado. O regime de gestão que vigora e prevalece é o burocrático, e foi estabelecido especificamente para as atividades estatais. O Estado, aqui, tem o monopólio da execução das atividades em geral, a saber, todas as necessidades dos cidadãos são atendidas pelos serviços prestados pelo Estado. Foi em meados da década de 1970, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, que esse modelo precisou ser revisto. Essa crise mundial pôs fim à era da prosperidade e começou a vigorar grande período recessivo.

---

<sup>6</sup> *Idem.*

Segundo Bresser Pereira, o serviço público brasileiro é uma organização burocrática, como todo o sistema social dominante nas sociedades moderna. O autor acentua que a burocracia ocorre: “onde a liberdade não se apresenta como realidade, mas como desejo permanentemente frustrado, pois a burocracia é sempre um sistema de dominação ou poder autoritário hierárquico que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo”.<sup>7</sup>

A burocracia estudada como estratégia de administração foi assumindo cada vez mais o caráter de classe social de dominação do serviço do capital da própria organização. Prestes e Bresser Pereira adotam o conceito de que “todo sistema social administrativo, segundo critérios racionais e hierárquicos, é uma organização burocrática”.<sup>8</sup>

Ainda segundo Bresser Pereira,

A democracia permitiu que os trabalhadores e as classes médias aumentassem suas demandas por serviços sociais, dando origem ao Estado Social – a uma forma de estado na qual o consumo coletivo relativamente igualitário é importante. Este, por sua vez, implicou um aumento considerável do tamanho do estado, ou da despesa pública, e, em consequência, tornou-se claro que a administração burocrática, que se propunha apenas a tornar a ação do estado efetiva, não era eficiente.<sup>9</sup>

Max Weber conceitua a burocratização como eficiente por excelência, mas que a disfunção causa os problemas e o mau atendimento. Alguns exemplos destas disfunções: (1) o funcionário internaliza as regras como mais importantes do que o serviço; (2)

---

<sup>7</sup> BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Lógica e mecanismos de controle. In: *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, n.1, p. 23.

<sup>8</sup> PRESTES, F.C. & BRESSER PEREIRA, L. C. *Introdução à Organização Burocrática*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 34.

<sup>9</sup> BRESSER PEREIRA, L. C. *Democracia, estado social e reforma gerencial*. Intervenção no VI Fórum da Reforma do Estado. Rio de Janeiro, 1º. de outubro de 2007, p.1.

quando há excesso de papelada tornando os processos mais lentos; (3) dificuldade no atendimento ao usuário, sendo priorizado as normas e trâmites internos, não se levando em conta a dimensão do atendimento humanizado.<sup>10</sup>

Pacheco Alves admite que, no mundo contemporâneo, o Estado de Direito influenciou os modelos atuais de governo e sua principal característica é que “Todos têm direitos iguais perante a Constituição”<sup>11</sup>, o que sem dúvida provocou mudanças no conceito de cidadania. Além das relações oficiais e legalizadas, o que inclui os direitos civis, políticos e sociais, a cidadania se expressa pelo sujeito histórico que cobra do Estado direitos que acredita serem importantes e ultrapassam as relações sociais entre a sociedade e o Estado no que se refere à legitimação de direitos. Desse modo, ela se expressa por meio de manifestações sociais, de entidades setoriais como os negros, as feministas, os homossexuais, as associações e grupos, que estipulam pautas para uma nova agenda de direitos para o cidadão.<sup>12</sup>

Um novo conceito de serviços públicos iniciou-se na década de 1980, no qual as atividades do Estado, "a coisa pública", deveriam se encaminhar para o privado, tendo como objetivo principal dessa mudança o aumento da eficiência governamental, uma vez que o sentimento era de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão e que as atividades não deveriam estar totalmente sob a obrigação do Estado. Por outro lado, o setor privado começou a mostrar interesse em

---

<sup>10</sup> WEBER, M. *Teoria da Burocracia*. Disponível em: <[www.geocities.com/vanio\\_coelho/MaxWeber.htm](http://www.geocities.com/vanio_coelho/MaxWeber.htm)>. Acesso em: 2/9/2008.

<sup>11</sup> PACHECO ALVES, R. *As Prerrogativas da Administração Pública nas Ações Coletivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 28.

<sup>12</sup> CÂNDIDO, A. *Um funcionário da Monarquia: ensaio sobre o segundo escalão*. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2002.

algumas atividades prestadas pelo Estado e que poderia ser beneficiado pela prestação desses serviços por terceiros. Este foi o marco para o início das privatizações.

Pode-se então conceituar serviços públicos como toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestados pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído pelo Estado em favor de interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

A noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos: um deles, que é o seu substrato material, consiste na prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados; o outro, traço formal indispensável que lhe dá justamente o caráter de noção, consistente em um específico regime de Direito Público, isto é, numa "unidade normativa".<sup>13</sup>

Ainda sobre serviço público, o consagrado professor Hely Lopes Meirelles ensina:

Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Fora dessa generalidade não se pode indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam de acordo com a exigência de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que são as atividades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> BANDEIRA DE MELLO, C.A. *Curso de direito administrativo*, 12. ed., São Paulo: Malheiros, 1999. p. 26.

<sup>14</sup> MEIRELLES, J. L. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.14.

No entanto, a noção do que é serviço público varia conforme as características da sociedade, da sua organização política e do seu grau de desenvolvimento. O conceito de serviço público está relacionado aos conceitos de serviço, assim como aos de público. De forma genérica, entende-se que o serviço público deva atender às necessidades coletivas. E estas necessidades coletivas variam consideravelmente entre os diversos países, entre as diversas realidades sociais, entre os vários períodos históricos.

Cretella Júnior define serviço público como “a atividade que a pessoa jurídica pública exerce, direta ou indiretamente (delegação), para a satisfação das necessidades coletivas, mediante procedimentos peculiares ao direito público.”<sup>15</sup>

O Serviço público, segundo Celso Lafer, em Ensaio sobre a liberdade, é um “instrumento de garantia dos direitos individuais.”<sup>16</sup>

Também podemos definir o serviços de utilidade pública como

os que o Poder Público, reconhece sua utilidade para os indivíduos componentes da sociedade, presta diretamente ou por delegação a quem deles quiser utilizar-se, mediante remuneração. São exemplos desta modalidade: os serviços de transporte coletivo, fornecimento de energia elétrica, distribuição de água, coleta de lixo, gás, telefone e vários outros.<sup>17</sup>

Os serviços públicos têm um papel relevante para o desenvolvimento social e econômico em um país pois, “a produção e reprodução do capital, assim como na reprodução da força de trabalho”

---

15 FRANCA, R. L., apud CRETELA JÚNIOR, J. Serviço Público. Enciclopédia Saraiva e Direitos. São Paulo: Saraiva, 1998, p.104.

16 SUNDFELD, C. A., *op. cit.*, p.4.

17 ABIKO, A. K. *Serviços Públicos Urbanos*. EPEUSP, São Paulo. Disponível em: <[http://pcc.usp.br/texto\\_tecnico/ttcc10.pdf](http://pcc.usp.br/texto_tecnico/ttcc10.pdf)>. Acesso em: 3/12/ 2008.

perpassa pelos serviços públicos. A educação e a saúde pública são exemplos, para garantir o desenvolvimento econômico e social.<sup>18</sup>

Em uma sociedade com tantas carências como a dos países em desenvolvimento, a correta prestação de serviços públicos faz parte da política compensatória e de redistribuição de renda. Vale dizer que uma parcela da população com renda insuficiente para arcar com suas necessidades pode ter condições de se desenvolver através dos benefícios trazidos pelos serviços públicos. Neste caso, inserem-se com especial prioridade os serviços públicos de saúde.<sup>19</sup>

## **2. Direito Regulatório**

Após a 2ª guerra Mundial (1939/45), o Estado Social, também chamado o Estado do bem Estar, Estado Providência, Estado do Desenvolvimento, Estado Social de Direito, tem a preocupação com o bem comum, com o interesse público, buscando a igualdade entre os homens e o direito humano.<sup>20</sup>

No Brasil, após o Estado Desenvolvimentista iniciado por Getúlio Vargas (1930/45), e que resistiu até meados da década de 1980, “surgiu

---

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

<sup>20</sup> DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.29.

uma nova forma de atuação do Estado, tanto no âmbito nacional, quanto no internacional: o modelo intervencionista”.<sup>21</sup>

Este modelo gerou a crescimento de gastos com a supradimensão das estruturas administrativas, o aumento da burocracia, excessivas regulamentações, configurações de monopólios a favor do Estado e participação exclusiva ou majoritária do Estado no capital de empresas.<sup>22</sup>

As conseqüências negativas desse modelo obrigaram o Estado a acrescentar ao “Estado de Direito, protetor das liberdades individuais, e sem deixar de ser Estado Social, protetor do bem comum, passou a ser também o Estado Democrático”.<sup>23</sup>

Desde esse novo momento não foi mais o Estado o financiador do desenvolvimento e da exploração dos serviços e obras, mas preocupa-se também com valores considerados essenciais a dignidade da existência do cidadão. Há um esforço para levar o bem-estar social a coletividade.

O Estado passou a ser um Estado Regulador que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 174, fixou as regras disciplinadoras da ordem econômica para ajustá-las aos ditames da justiça social, exercendo o papel de fiscalização.

Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, preparado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare),

---

<sup>21</sup> COIMBRA, M. C. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Jus Navegandi. Disponível em: <[www.jus.uol.com.br](http://www.jus.uol.com.br)>. Acesso em: 20/3/2006.

<sup>22</sup> DI PIETRO, M.S.Z., *op.cit.*

<sup>23</sup> *Idem*, p. 32.

declarava como propósitos alterar as bases do Estado brasileiro, a fim de melhorar seu desempenho e democratizá-lo. Para isso atividades que não fossem consideradas essenciais deveriam ser repassadas à iniciativa privada e reguladas pelo Estado, ao mesmo tempo em que se implantaria a ‘administração pública gerencial’. Nessa lógica destacavam-se a criação de agências autônomas, divididas em reguladoras e executivas.<sup>24</sup>

O Estado Regulador brasileiro é caracterizado pelas agências de regulação, que fizeram surgir, em meio a este novo conceito, compreendendo regras que, em sua grande parte, são de direito público, baseado em diretrizes dos direitos administrativo, constitucional e econômico. Surgiu, assim, o Direito Regulatório brasileiro.

As agências reguladoras desempenham dupla função:

- a. de um lado, elas assumem os poderes e encargos do poder concedente no contratos de concessão, como os de fazer licitação, contratar fiscalizar, punir, alterar, rescindir, encampar etc...;
- b. de outro lado, as agências exercem a atividade chamada de regulação propriamente dita, que é entendido em sentido mais amplo, de modo a abranger competência para estabelecer regras de conduta, para fiscalizar, reprimir, punir, resolver conflitos, não só no âmbito da própria concessão, mas também nas relações com outras prestadoras de serviço.<sup>25</sup>

O conceito de privatização, em seu sentido mais amplo, tem como objetivo, diminuir o tamanho do Estado e compreende as medidas:

---

<sup>24</sup> PÓ, M. V. & ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: v. 40, n. 4, jul./ago./2005, p. 9.

<sup>25</sup> DI PIETRO, M.S.Z. *op.cit.*, p.193.

desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico);

a desmonopolização de atividades econômicas;

a venda de ações de empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização);

concessão de serviços públicos (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais as empresas estatais);

*contracting out* (busca a colaboração do setor privado com convênios, contratos de obras e prestações de serviços-terceirização)<sup>26</sup>

Após a C.F. 1988 o Estado não é mais o único provedor de prestação de serviços públicos, “as empresas privadas, concessionárias ou permissionárias, atuam como uma *longa manus*<sup>27</sup> do poder estatal”.<sup>28</sup>

Segundo Di Pietro, a parceria - toda forma de sociedade - entre Estado e setor privado pode servir a variados objetivos, tais como:

- O serviço público será delegado a partir dos instrumentos da concessão e permissão fornecida a particulares, baseado na Lei 11.079, de 30-12-2004.
- Os contratos de gestão ou convênio, fomenta a iniciativa privada de interesse público.
- A Lei 11.079/2005 rege a cooperação do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, mediante contrato de empreitada para a prestação de serviços, obras e fornecimentos.
- Desburocratização e instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meio dos contratos de gestão.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> *Longa manus*: mão longa, segundo o Prof. Vanderlei de Barros Rosas em Pequeno Dicionário Jurídico de Expressões Latinas. Disponível em: <[www.soleis.adv.br](http://www.soleis.adv.br)>. Acesso em: 8/12/2008.

<sup>28</sup> COIMBRA, M.C., *op. cit.*, p. 2.

Segundo Márcio Chalegre Coimbra, as modalidades de parceria Estado e setor privado intitulada concessão englobam em torno de 80% das atividades das agências reguladoras. Para estas o Estado transfere a execução, mantendo a titularidade. O viés de direito público está consolidado na sua realização, que é somente feita via licitação.<sup>30</sup>

A concessão de serviço público pode ser definida como

contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração de serviço.<sup>31</sup>

A concessão se divide em: (1) concessão de serviço público (2) de bem público. A primeira tem como exemplo de casos mais comuns os de concessão de fornecimento de energia elétrica. Já a exploração de bem público por particular mediante concessão prevê a utilização privativa d

este para que a exerça conforme a sua destinação. As modalidades de concessão de bem público se dividem basicamente em: de exploração ou de uso, temporária ou perpétua, remunerada ou gratuita, de utilidade pública ou de utilidade privada, como a concessão de administração de estradas.

### **3. Leis que Disciplinam o Processo de Desestatização**

Com fundamento na Constituição Federal de 1988, artigo 175, existem duas leis que disciplinam o sistema de delegação dos serviços públicos. São elas:

---

<sup>29</sup> DI PIETRO, *op. cit.*

<sup>30</sup> COIMBRA, M. C., *op.cit.*, p. 5.

<sup>31</sup> DI PIETRO, M. S. Z., *op. cit.*, p. 93.

Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;

Lei 9.074/95, que estabelece normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Segundo Coimbra, os conceitos de regulação no Brasil passam por três momentos distintos, em que, por consequência, passa o direito, pois esses mudam de acordo com a legislação vigente.

No primeiro momento deve-se considerar a regulamentação do serviço público antes da Constituição de 1988; o segundo momento deu-se na época pós-Constituição Federal de 1988; e antes das Leis 8.987/95 e 9.074/95; o terceiro é posterior à Constituição Federal de 1988 e à vigência das referidas leis.

Quadro 1 - Histórico da regulamentação do serviço público

<b>Serviços delegados</b>	<b>Anterior cf 88</b>	<b>Posterior a cf 88</b>	<b>Posterior a cf 88 e a vigência das leis 8987/95 e 9074/95</b>
Concessão de serviço público	Delegação através de contrato administrativo. Via licitação. Caráter contratual.	Flexibilização de monopólios Delegação através de contrato administrativo. Via licitação. Caráter contratual.	Englobadas sob o título parcerias público/privado Delegação através de contrato administrativo somente para Pessoa jurídica ou Consórcio. Via licitação. Caráter contratual. A licitação deve ser na modalidade de concorrência. Deve ser por prazo determinado.
Concessão de obra pública	Delegação através de contrato administrativo. Via	Delegação através de contrato administrativo. Via licitação. Caráter	Delegação através de contrato administrativo somente para Pessoa

	licitação. Caráter contratual. Exige-se do concessionário a realização de obra pública, cuja exploração amortizaria o investimento ou remuneraria o concessionário.	contratual. Exige-se do concessionário a realização de obra pública, cuja exploração amortizaria o investimento ou remuneraria o concessionário.	jurídica ou Consórcio. Via licitação na modalidade de concorrência. Caráter contratual. Exige-se do concessionário a realização de obra pública, cuja exploração amortizaria o investimento ou remuneraria o concessionário. Deve ser por prazo determinado.
Permissão de serviço público.	Ato administrativo unilateral, discricionário, sem licitação e precário (rompimento do vínculo pode se dar durante a vigência do contrato).	Delegação através de contrato administrativo. Sempre via licitação. Caráter contratual. Discricionariedade afastada.	Delegação através de contrato administrativo somente para Pessoa jurídica ou física. Via licitação (porém não é necessário ser na modalidade de concorrência). Caráter contratual. O poder público pode resgatar a título precário. Ex: serviços sazonais, como Copa do Mundo.
Autorização	Ato administrativo unilateral, discricionário, precário, onde o poder público concede a particular o direito de exploração de determinada atividade via controle estatal.	Ato administrativo unilateral, discricionário, precário, onde o poder público concede a particular o direito de exploração de determinada atividade via controle estatal. Entretanto, só pode ocorrer em casos previstos em lei.	Nada foi alterado. Entretanto, há outras possibilidades de sua ocorrência, como nas leis da ANEEL, ANATEL e 9074/95.

Fonte: COIMBRA, M. C., *op. cit.*, p. 6.

No que tange a concessão administrativa, que é também um contrato administrativo para a prestação de serviços de que

a Administração Pública seja usuária direta ou indireta... constitui um misto de empreitada e de concessão: de empreitada, porque a remuneração é feita pelo poder público e não pelos usuários; de concessão, porque seu objeto poderá ser a execução de serviço público.<sup>32</sup>

A privatização é uma exceção no processo de desestatização, pois é a única forma que aceita, no procedimento licitatório, a modalidade de leilão, conforme o art. 27 da Lei 9.074/95. Os outros procedimentos licitatórios, em geral, usam a modalidade de concorrência.<sup>33</sup>

As iniciativas advindas das leis 8.987/95 e 9.074/95, permitiram a descentralização das políticas sociais (saúde, educação e assistência social), mas se reconhece que ainda falta muito a descentralizar. O governo focou mais os gastos sociais, evitando desperdícios na cadeia de concessão, mas ainda prevalece o gasto voltado para a classe média (universidades e previdência do setor público). Nas privatizações, observou que as agências reguladoras não foram consolidadas, não havendo segurança na estabilidade de regras e em parcerias público-privadas.

#### **4. Requisitos dos Serviços Públicos**

Os serviços públicos devem ser prestados ao usuário conforme cinco princípios: permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia. Se algum desses requisitos não for observado, é dever da

---

<sup>32</sup> DI PIETRO, M. S. Z., *op. cit.*, p. 55.

<sup>33</sup> COIMBRA, M. C., *op. cit.*

Administração Pública intervir para restabelecer ou regular o funcionamento do serviço.

O princípio da permanência impõe a continuidade do serviço, isto é, os serviços públicos não podem ser interrompidos.

A generalidade impõe serviço igual para todos, sem nenhuma discriminação a quem o solicita.

A eficiência obriga a atualização do serviço, procurando sempre a maximização de resultados com a melhor técnica possível, e isto envolve a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e a expansão do serviço. O que atende o princípio da modicidade, isto é, serviços de baixos custos.<sup>34</sup>

A cortesia exige serviço adequado de acordo com a necessidade do público usuário.

Duas variáveis, segundo Caio Marini, necessitam ser observadas para a implantação de uma reforma nos serviços e na administração pública. A primeira é a governabilidade, a segunda é a governança. A governabilidade é a legitimidade para a transformação da administração. A governança é a capacidade de atuar e gerenciar a mudança.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> ABIKO, A. K., *op. cit.*

<sup>35</sup> MARINI, C. N. Aspectos contemporâneos do debate sobre a reforma da administração pública no Brasil. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*. Salvador: n. 1, março, abril e maio, 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/clad0047316.pdf>>. Acesso em: 20/9/ 2008.

## 5. O Atendimento no Serviço Público

No Brasil sempre ocorreu discriminação das classes desfavorecidas. A partir da década de 80, em função das disposições do preâmbulo da Constituição Federal de 1988, a cidadania exigiu uma democracia participativa e baseada na concepção de que o povo é “parte fundante no processo de desenvolvimento e promoção social e, nesse contexto, o direito à informação é essencial para o processo.”<sup>36</sup> As discussões atuais trazem à tona reivindicações de diferentes grupos sociais a serem incluídas nas agendas governamentais e refletem os interesses da sociedade.

Um dos requisitos para a boa prestação de serviço é a eficiência, conforme o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dos Serviços Públicos. No entanto, não raro depara-se com muitas reclamações que classificam os serviços como de péssima qualidade. A boa qualidade dos serviços exige a implantação de parâmetros que devem ser estabelecidos conforme a necessidade de cada grupo.

Ainda segundo Figueiredo, pode-se dizer que os padrões de qualidade do atendimento são compromissos públicos assumidos por uma organização para com os cidadãos. Estes compromissos devem ser comunicados e divulgados para os cidadãos. Na avaliação de Figueiredo,

Esses compromissos precisam ser factíveis e realistas, adequados à situação de cada organização, não devendo gerar nos cidadãos expectativas que não possam de fato ser atendidas. O conjunto de padrões estabelecidos e divulgados por uma organização pode ser compreendido como uma carta de obrigações da organização para com o cidadão ou uma carta de direitos dos cidadãos.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> FIGUEIREDO, L. V. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. São Paulo: Sumaré, 1991, p. 52.

<sup>37</sup> Idem, p. 53.

A Constituição Federal de 1988 determina que os compromissos deverão ser estabelecidos a respeito de:

- atenção ao tratamento dispensado ao cidadão;
- prioridades a serem consideradas no atendimento;
- tempo de espera para o atendimento;
- prazos para cumprimento dos serviços;
- mecanismos de comunicação com os usuários;
- procedimentos para atender a reclamações;
- formas de identificação dos servidores;
- sistemas de sinalização visual;
- condições de limpeza e conforto das instalações.

Consoante Angelim, alguns exemplos de padrões de qualidade do atendimento estabelecidos pelas organizações são:

- O tempo máximo de espera para atendimento será de 10 minutos.
- Os documentos serão entregues em até 2 dias após a sua solicitação.
- Entraremos em contato com o cidadão-usuário que apresentou reclamação em até 48h e daremos uma resposta à sua solicitação em até 5 dias.
- O seu telefonema será atendido após um limite máximo de 3 toques.
- Nossos funcionários são identificados por meio de crachás.
- Os atendentes dispensarão um atendimento cortês e respeitoso a todos os clientes.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> ANGELIM, G. P. O projeto padrões de qualidade do atendimento ao cidadão. *Anais do VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá; 28-31 Oct. 2003, p. 6.

O Programa Poupatempo foi criado para atender à lei sobre os padrões de qualidade de atendimento ao cidadão usuário e conforme citação do Livro Poupatempo:

A Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos deverá ser acompanhada e monitorada para que o padrão de qualidade no atendimento seja efetivado. Ela será

o indicador de bom funcionamento para o setor público a avaliação contínua da eficácia das políticas implementadas. Há indícios de que o interesse na avaliação como ferramenta de gerenciamento esteja aumentando. (...) há atualmente expectativas mais realistas e uma aceitação mais ampla de metodologias menos rigorosas, que levam a um maior entendimento quanto ao uso dessa ferramenta por parte das organizações. Há também ênfase nas avaliações mais sistemáticas, mais orientadas para os resultados e com ligações explícitas ao processo orçamentário.<sup>39</sup>

Nesse sentido, o desenvolvimento de uma avaliação periódica torna-se necessário a fim de que padrões e compromissos de qualidade sejam estabelecidos. Há, portanto, nesse caso, dois níveis de avaliação: a) a avaliação direta do padrão estabelecido; b) a percepção do grau de satisfação do usuário pelo serviço prestado pela organização. A partir disso constituiu-se o SNASU (Sistema Nacional de Avaliação de Satisfação do Usuário).

O enfoque da avaliação é a satisfação ao cliente para o estabelecimento de padrões de atendimento, o que significa firmar um compromisso público com o cidadão sobre como o serviço prestado nos órgãos públicos são percebidos e recebidos por eles, e com que

---

<sup>39</sup> ALA-HARJA, M. & HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 4, out-dez 2000. Traduzido por Evandro Magalhães Jr., p. 7.

qualidade o atendimento é prestado pela organização, não avaliando o empenho global da organização em relação aos seus objetivos finais.

Delimitar as estratégias e atividades a serem consideradas na avaliação é fundamental, uma vez que a temática de avaliação é ampla e difusa: “Não há consenso quanto ao que seja avaliação. O conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias”<sup>40</sup>.

Assim, o principal objetivo da avaliação não é simplesmente melhorar a capacidade para a tomada de decisão do gestor, mas sim oferecer um entendimento sobre a qualidade do serviço prestado pela organização a partir do ponto de vista do usuário, “para garantir que as melhorias dos serviços concentrem-se naquilo que os usuários desejam, em oposição ao que os tomadores de decisões acham que eles querem.”

41

No setor privado, o Japão apresenta programas de qualidade desde o término da última guerra mundial, e os Estados Unidos conceberam programas semelhantes, porém no setor público só recentemente estes programas têm sido efetivamente implantados.

No Brasil, é importante definir um modelo mas, acima de tudo, é imprescindível que se aceite como premissa a necessidade de mudar. É preciso sair da acomodação e da crítica: em vez de pensar nas razões

---

<sup>40</sup> PIMENTA FARIA, C. A. A política de avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 20, n. 59, 2005, p. 98.

<sup>41</sup> DINSDALE, G. & MARSON, D. B. Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá; desfazendo mitos e redesenhando roteiros. *Cadernos ENAP* n. 20, Brasília, 2000, p. 23.

que impedem o indivíduo de fazer algo, por que não tratar de descobrir o que se pode fazer?<sup>42</sup>

A política de qualidade inicia-se com diretrizes definidas de acordo com os objetivos dos programas e demandas do público externo.

A qualificação e motivação podem influenciar na qualidade do serviço público. Assim, é necessário que os servidores estejam motivados e também qualificados para que cada vez mais possam oferecer um serviço de qualidade aos seus usuários.

## **6. Qualificação e Motivação Pessoal**

Nos últimos 20 anos não houve no Brasil, salvo em nichos restritos, uma política de qualificação e atualização profissional para os servidores públicos, nem a implantação de planos de carreira ou critérios de promoção. Os cargos de chefia têm sido ocupados, algumas vezes, por pessoas sem a necessária qualificação, pois geralmente são ocupados por indicações políticas, criando desestímulo ao servidor público, que ainda se sente exposto pela mídia que aponta, com frequência, em tom desmoralizante, a baixa qualidade dos serviços prestados.<sup>43</sup>

Também de acordo com o novo modelo econômico, a mudança ocorrida em todos os países fez surgir o denominado enxugamento dos serviços oficiais, porém as atribuições foram ampliadas em sua execução devido ao acréscimo de indústrias, às exigências de consumidores internos e dos mercados internacionais. Os países desenvolvidos adequaram-se tecnologicamente e ajustaram seus quadros

---

<sup>42</sup> KAORU, I. *TQC*. Total quality control: estratégia e administração da qualidade. *Internacional Sistemas Educativos*, IMC. São Paulo, 1991.

<sup>43</sup> Idem.

de pessoal ao nível e qualificação desejados, sem, contudo, reduzirem seus efetivos.

O serviço público exerce usualmente sobre os seus funcionários um fascínio denominado poder condicionado, induzindo-os a acreditar numa falsa segurança relativa a certos benefícios como: estabilidade, aposentadoria, salários definidos, mas não estabelece políticas que ofereçam perspectivas de motivação pessoal.

Os quadros de pessoal têm sido reduzidos por aposentadorias, sem as correspondentes reposições, e a administração pública apresenta-se atualmente num patamar de “falência do modelo antigo”, sem definir seu novo modelo. Tal indefinição torna-se muito evidente quando se observam as reformas administrativas dos anos 1990, que mantiveram, em alguns setores, a centralização de atividades e, em outros, o paralelismo de ações: federal e estadual, sem sequer atentar para o fato de que as desigualdades sociais no Brasil impõem um certo grau de flexibilização das normas a serem adotadas, dificultando ou mesmo impedindo sua padronização em todo o território.

Com freqüência, as estruturas oficiais não oferecem condições de qualificação pessoal, mas brindam o servidor com encargos cujo atendimento é incompatível com a capacidade humana. Estes servidores, conhecedores das tarefas que lhes são confiadas, comprometem-se efetivamente com seu trabalho, e alguns relutam mesmo em aposentar-se, pois o trabalho passa a fazer parte da própria vida. Num passado recente ocorreram demissões e aposentadorias por decepções ou pressões. Vale dizer que pessoas qualificadas foram descartadas.

Nader identificou que a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, fundação vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, capacitou mais de 132 mil servidores federais,

entre 1995 e 2002, em cursos de educação continuada voltados à melhoria da gestão pública e de formação inicial para carreiras da área de gestão – uma média anual de 17 mil treinamentos.<sup>44</sup>

É preciso conviver com as contradições e os paradoxos da realidade organizacional, desde críticas às demandas conflituosas, mas é preciso evitar o excesso de impulsividade e agressividade, que pode ser tão prejudicial quanto o excesso de cautela, que acarreta a estagnação.<sup>45</sup>

A partir de uma breve investigação sobre a evolução do Programa Qualidade no Serviço Público, implantado em 1991, bem como a concepção e o desdobramento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, pode-se apreender a evolução da atuação do governo central para institucionalizar o foco no cidadão na administração pública.

Assim, a expressão Reforma do Estado

designa a tendência de reformar o aparelhamento do Estado, em especial o aparelhamento administrativo, representado pela Administração Pública em sentido mais amplo, abrangendo todos os órgãos, dos três Poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da Administração indireta.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> NADER, R. M. *A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados*. O caso do Governo Federal Brasileiro. CLAD, 2005. Disponível em: <[www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)>. Acesso em: 8/9/2008.

<sup>45</sup> MOTTA, J. F. A democracia histórica no Brasil, contribuição à historicidade. *Revista Brasileira de Estudos de População*. Campinas, UNICAMP, v. 14, jul./dez 1994.

<sup>46</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, p. 48.

A primeira fase, entre 1991 e 1995, surgiu no contexto de criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, sendo à época apenas um subcomitê setorial para a Administração Pública. O enfoque estava orientado basicamente para oferecer técnicas e ferramentas com vistas à melhoria de processos internos.

Em 1995 aconteceu uma reorientação das ações voltadas à qualidade na Administração Pública. O governo reformulou um conjunto de políticas públicas apontando para um novo desenho do Estado brasileiro. Essas foram consolidadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, cujo principal objetivo era a retomada da capacidade da governança estatal, fundamentada na introdução de metodologias de modernização da gestão pública, na revisão do sistema jurídico legal e nas formas de propriedade do Estado. Dentro disso, para a qualidade foi reservada a função de principal instrumento do Plano Diretor para a mudança da cultura burocrática em uma cultura gerencial, orientada para resultados e focada no cidadão.<sup>47</sup>

Como conseqüências, as ações da qualidade no setor público foram estruturadas em um programa denominado Qualidade e Participação na Administração Pública. Apesar de frisar o enfoque nos resultados e no cidadão, a ênfase recaiu mais na promoção de resultados, com um tímido esforço em relação ao enfoque no cidadão.

Buscando avaliar e melhorar o atendimento no serviço público, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento criou em 1995, um

---

<sup>47</sup> Idem.

programa para avaliar o serviço público brasileiro - o Projeto Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão.<sup>48</sup>

## **7. O Escopo e a Estratégia do Projeto “Padrões”**

O conjunto de padrões estabelecido pode ser compreendido como uma carta de obrigações da organização ou uma carta de direitos do cidadão.

O artigo 3º do Decreto 3.507 publicado no Diário Oficial União em 14 de junho de 2000, determina que os compromissos deverão ser estabelecidos com o foco no respeito e no tratamento dispensado ao cidadão, tendo mecanismos de comunicação com os usuários e procedimentos para atender a reclamações:

O modelo estabelecido e coordenado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem como foco de atuação os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional que atendem diretamente aos cidadãos. A partir deste escopo, identifica-se cerca de 140 órgãos entre 600, onde o foco no cidadão é mais perceptível e, conseqüentemente, mais fácil de se inserir estratégias que o incorporam. Dentro disso, enquadram-se no atendimento direto ao cidadão aquelas organizações ou setores da organização cujo serviço ou informação prestado ao cidadão está relacionado à sua atividade finalística.<sup>49</sup>

Visando a cumprir seu principal objetivo, o Projeto “Padrões” foi assim estruturado:

---

<sup>48</sup> GONÇALVES, E. M. Serviço de Atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público. *Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Portugal, 28 out. 2002.

<sup>49</sup> PROGRAMA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO – pqsp. Manual de avaliação de satisfação do usuário do serviço público. Disponível em: < [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br) >. Acesso em: 30/5/2007, p. 2.

- No 2º semestre de 2000 e 1º semestre de 2001 foi realizado um mapeamento para identificação das organizações federais que atendiam diretamente o cidadão, e foram oferecidos cursos para capacitá-las na elaboração dos padrões de qualidade. Ao todo foram identificadas cerca de 140 organizações que atendiam diretamente o cidadão, sendo que foram necessárias várias tentativas para sensibilizar a adesão ao projeto, que ficou restrito à atuação para o nível organizacional de unidades.

- Institucionalizou, de forma útil, simples e pragmática, a avaliação de satisfação como uma prática de gestão relevante e necessária na estrutura da administração pública federal brasileira. Refere-se à assistência específica às unidades organizacionais para o estabelecimento e avaliação dos padrões de qualidade.

Apesar dos compromissos assumidos, ainda hoje 2008, não se tem um histórico nacional de satisfação dos usuários dos serviços públicos, para que haja uma comparação ao longo do tempo, e também entre organizações públicas diferentes, para que ocorra uma reflexão sobre a possibilidade de sistematização das atividades.

A pesquisa do Projeto Padrões não tem em vista permitir a operacionalização de um sistema normatizador e burocrático, mas sim a melhoria contínua do atendimento ao cidadão.

Foi desenvolvido para isto um instrumento padronizado de pesquisa, adaptável às peculiaridades de cada organização, cuja ponderação dos resultados oferecesse um indicador que representasse uma referência para comparação entre as organizações. Tal instrumento está ainda em fase de elaboração, e sua concepção veio a partir da idéia da Ferramenta Comum de Medida, elaborada pelo governo canadense. Conhecida como *Common Measurement Tool* – CMT, esta é uma

medida de satisfação do usuário que foi elaborada pelo Centro Canadense de Gestão para as organizações do serviço público, a qual oferece um conjunto de itens de avaliação comumente utilizados e um sistema consistente de medida. As organizações podem utilizá-la como um modelo para a elaboração de um instrumento adaptado aos seus objetivos e serviços específicos.<sup>50</sup>

Tendo em vista o objeto do projeto, vale a pena focar alguns pontos-chave orientadores da nova estratégia do “Projeto Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão”:

- orientar as ações da Administração Pública para os usuários dos serviços; foi reforçado o enfoque de atuação prioritário e a melhoria da qualidade do serviço com a incorporação de requisitos relativos ao atendimento ao usuário-cidadão dentro da unidade organizacional e não um enfoque de serviço de governo;

- avaliação da satisfação do usuário dos serviços públicos, tendo uma homogeneidade de critérios, metodologias e procedimentos, de forma a prover uma consistência necessária para o funcionamento do Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos;

51

- outro aspecto prioritário é a utilidade da avaliação de satisfação para a unidade organizacional em termos de informação para a melhoria da qualidade do atendimento, e não apenas um índice de satisfação;<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> ANGELIM, G. P., *op. cit.*

<sup>51</sup> PROGRAMA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO, *op. cit.*, p. 24.

<sup>52</sup> ANGELIM, G. P., *op. cit.*

- ainda em desenvolvimento, a partir dos dados levantados, identificar a melhoria do modelo de gestão pública através de referência para comparações ou *benchmarking*<sup>53</sup>.

Nesse sentido, o “Projeto Padrões” foi estruturado em duas fases, cuja conclusão se deu em 2002:

Primeira fase: juntamente com as organizações, estabelecer e divulgar os padrões das organizações que prestam atendimento direto ao cidadão. O período desse trabalho foi de junho de 2000 a junho de 2001, acompanhando o decreto publicado no primeiro momento e concluído no dia 14 de junho do segundo momento; nessa última data, todas as organizações que faziam parte do programa deveriam ter divulgado os seus padrões de qualidade.

Segunda fase: estabelecidos e divulgados os padrões, o desafio na segunda fase é auxiliar as organizações a avaliar os próprios padrões de qualidade. Um instrumento fundamental para isso foi a avaliação da satisfação do usuário. Buscando dar confiabilidade à auto-avaliação, foi desenvolvido um instrumento padronizado de pesquisa; esse instrumento padronizado serviu também para elaborar um indicador de referência para medir a satisfação do usuário dos variados serviços públicos.<sup>54</sup>

É pressuposto fundamental que a comunicação e divulgação do padrão de qualidade no atendimento devem ter claro que os compromissos são assumidos para com os cidadãos e, para tanto, é preciso divulgar para a sociedade que compromissos estão assumindo.

---

<sup>53</sup> *Benchmarking*, ferramenta para identificar as melhores práticas empresariais para aplicá-las a outra realidade. In: LEIBFRIED, K., H., J. *Benchmarking* - uma ferramenta para melhoria contínua. Tradução: Ivo Korytovski. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

<sup>54</sup> ANGELIM, G. P., *op. cit.*, p. 2.

## 8. Avaliação do Projeto “Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão”

A avaliação é um instrumento valioso para assegurar o comprometimento das organizações públicas federais com a excelência do atendimento e para torná-las mais acessíveis à população. Portanto, é fundamental que seja utilizada não como um fim em si mesma, mas que seja usada em processos de tomadas de decisão. Caso contrário, a administração perde o interesse, e a avaliação se torna um exercício inútil.<sup>55</sup>

Embora seja de 2000, este modelo de avaliação ainda é utilizado pela contribuição dada à OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que identificou algumas questões que pudessem potencializar a utilização e o valor da avaliação. Estas servem como um parâmetro relevante para se realizar uma breve avaliação sobre a eficácia do projeto Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão.

O modelo da OCDE apresenta as questões relacionadas abaixo, ressalta-se que algumas questões pertinentes foram comentadas com o intuito de definir e identificar problemas críticos e recomendações que possam antecipar ações para maximizar a eficácia do projeto.

1. Apoio dos dirigentes, obter este apoio é essencial pois permite e garante o patrocínio deles para as implantações das ações de melhorias propostas para o Serviço Público, após os *feedback* dos usuários.

---

<sup>55</sup> Idem.

Esta questão “obtendo apoio dos dirigentes”, na OCDE, prevê que a avaliação tenha expectativa realista e que os dirigentes a conduzam para fins reais de melhoria dos programas avaliados.

Angelim<sup>56</sup> comenta que levando em conta que ainda não faz parte da cultura administrativa brasileira ter como centro das ações o cidadão, o governo federal viu-se obrigado a formalizar o projeto “Padrões” por meio de decreto. Tal procedimento administrativo determinou que a Secretaria de Gestão – pertencente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – ficaria como responsável por realizar as articulações necessárias. Estas articulações teriam como efeito a participação dos dirigentes das organizações. Assim mesmo, nem as organizações conseguiram efetivá-las.

No decreto está implícita “uma proposta para a transformação gerencial na disseminação dos sistemas que criam processos dinâmicos para ‘o desafio e a mudança’, incluindo a capacidade de prever e enfrentar choques ou alguma necessidade inesperada de mudança de estratégia”<sup>57</sup>, com o envolvimento dos dirigentes a fim de orientar as ações da Administração Pública e estratégias, e mobilizar os recursos humanos necessários para a concretização do projeto.

A Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tornou-se responsável pelas orientações para o cumprimento e realização do controle do seu andamento. O gerenciamento do projeto conferiu poder à secretaria para realizar as articulações necessárias, bem como teve um efeito de sensibilizar os

---

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> SERVIÇO DE GESTÃO PÚBLICA/COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA. Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE, uma proposta de estrutura. *Revista do Serviço Público*, ano 53, número 4. Brasília: out.-dez. 2002, p. 12.

dirigentes das organizações para disponibilizar seu corpo técnico com vistas a implementá-lo.

2. A partir de avaliações claramente articuladas e que propiciem praticidade em sua coleta de dados, pode-se obter efetividade em ações de melhoria para os programas de governo. Os usuários devem ser ouvidos para que sejam atendidos os seus manifestos, gerando demandas de melhoria contínua. Pode-se estabelecer alguns critérios para garantir a efetividade da avaliação. Um deles é a penalização do responsável pelo processo, caso não haja a avaliação, ou, diante de questões inespecíficas, pode-se penalizar o avaliador. A segunda é o prêmio, através de reconhecimento ou recompensa por uma avaliação eficaz. A terceira é a conscientização dos benefícios da própria avaliação como organizadora dos pontos de excelência e os de melhoria.

Ala- Harja afirma que “muitos incentivos podem ser usados para fomentar as demandas”,<sup>58</sup> ele ressalta que elas podem ser divididas em três categorias: penalização, prêmio e conscientização.

O comentário de Angelim em relação ao Brasil é:

A forma utilizada pelo projeto tem sido somente por meio de cursos, palestras, e reuniões técnicas para conscientizar as organizações sobre a importância do estabelecimento dos padrões e sua respectiva avaliação periódica. Até então, não foi utilizada qualquer medida para gerar a demanda por avaliação por meio de penalização ou premiação.<sup>59</sup>

3. É necessário estabelecer expectativas realistas para se preparar e fazer uma avaliação, reconhecendo as possibilidades e limitações inerentes às próprias entidades avaliadas. O dinheiro público aplicado

---

<sup>58</sup> ALA-HARJA, M. & HELGASON, S., *op. cit.*, p. 27.

<sup>59</sup> ANGELIM, *op. cit.*, p. 4.

nas melhorias provenientes da avaliação deve contemplar os fatores advindos desta limitação. Para este item não há disponível nenhuma categoria específica para análise.

4. As atividades de avaliação, devem ser sistematizadas, integrando a estratégica dos esforços de avaliação e definindo-as como alicerce à gestão de desempenho. Os processos de revisão e controle precisam ser estabelecidos em um sistema lógico, coerente.

costuma-se argumentar com frequência que um certo nível de institucionalização precisa ser dado para que as avaliações possam desempenhar um papel genuíno no gerenciamento das organizações governamentais.(...) Um aspecto importante é a integração estratégica dos esforços de avaliação ao arcabouço geral da gestão de desempenho.<sup>60</sup>

Angelin escreve que o projeto “Padrão” necessitando de um sistema de avaliação global foi inserido na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, subordinada ao mesmo ministério, o do Planejamento.<sup>61</sup>

5. A avaliação deve ser articulada com o processo orçamentário, e deve ser orientada como parte integrante do processo de gestão, contemplar o gasto gerado e oriundo da avaliação da demanda que esta traz deve estar alinhado com o orçamento para relocação de valores advindos das questões avaliadas. Para este item não há dados de análise para o Brasil.

---

<sup>60</sup> ALA- HARJA, M & HELGASON, S., *op. cit.*, p. 25.

<sup>61</sup> ANGELIM, *op. cit.*, p. 4.

6. Escolhendo o avaliador certo, esta escolha induz a eficácia das avaliações, já que o objetivo de cada avaliação conduzirá as questões relevantes para um determinado fim. Empresas contratadas e órgãos do governo deverão conduzir a fidedignidade das perguntas.

A escolha do avaliador é um fator importante na eficácia das avaliações. É essencial analisar o objetivo de cada avaliação. Por exemplo, uma avaliação interna provavelmente ater-se-á às questões relevantes e fará sugestões práticas de recomendações, mas seria pouco realista esperar que oferecesse informações críticas sobre a continuidade de determinado programa.<sup>62</sup>

No Brasil, com a realização da 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação, em 2000, tinha-se em mente realizar avaliações periódicas a respeito de diversos serviços do governo, sob a condução da secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesse sentido, a Secretaria funcionaria como um órgão independente, e as questões examinadas teriam mais um caráter genérico para avaliação de políticas públicas do que propriamente para utilidade da organização prestadora do serviço. Todavia, com as transformações do projeto para um foco de atuação nas unidades organizacionais, as avaliações ficaram então sob a condução delas mesmas, e à Secretaria de Gestão coube apenas a consolidação das informações para a construção de indicador de satisfação dos usuários dos serviços públicos.<sup>63</sup>

7. Planejando as avaliações, a seleção dos tópicos deve ser selecionado com cautela para alcançar o escopo e os objetivos propostos. Isto torna mais fácil o gerenciamento das avaliações e permite que as avaliações sejam ajustadas as mudanças de necessidades e circunstâncias.

---

<sup>62</sup> ALA- HARJA, M & HELGASON, S., *op. cit.*, p. 29.

<sup>63</sup> ANGELIM, *op. cit.*, p. 5.

É conveniente dedicar algum tempo e esforço à seleção do tópico e à determinação do escopo e dos objetivos, planejando para o processo avaliativo deve-se ter cautela, escolhendo-se os critérios que serão utilizados. (...) Atenção especial deve ser dada à definição de objetivos, questões, critérios e informações disponíveis, bem como aos métodos de coleta e análise de dados.<sup>64</sup>

A necessidade de ser verificada a existência de uma prática de avaliação de satisfação do usuário do serviço público levou à realização de um levantamento - nos últimos meses do ano 2000 - que revelou que 70% das organizações consultadas realizavam algum tipo de avaliação de satisfação. Não havia, entretanto, um procedimento padrão, de modo que se poderia pôr em dúvida a validade das avaliações. Em função disso, pensou-se na elaboração de forma de orientação que não se limitasse, na avaliação, apenas ao preenchimento do formulário, mas ao esclarecimento de toda a sistemática processual que permeava a pesquisa.

8. Acertando o *timing*<sup>65</sup> das avaliações, a política pública é o que norteia os ciclos de formulação de políticas e tomadas de decisão. A clareza e a prioridade das necessidades de reajuste para alcançar as premissas de melhoria acertam o *timing* das avaliações.

Esta questão explicita que a avaliação deve se encaixar nos ciclos de formulação de políticas e tomadas de decisão.<sup>66</sup>

As tomadas de decisão, bem como a formulação de políticas poderiam ser feitas a partir da institucionalização da avaliação – desde que fosse periódica –, realizada uma vez por ano, de acordo com o decreto.

---

<sup>64</sup> ALA- HARJA. M & HELGASON, S., *op. cit.*, p. 32.

<sup>65</sup> *Timing*: calendário como uma estratégia de investimento. Disponível em: <[www.wikipédia.org](http://www.wikipédia.org)>. Acesso em: 8/12/2008.

<sup>66</sup> ALA- HARJA. M & HELGASON, S., *op. cit.*, p. 33.

9. Satisfazendo as necessidades dos usuários, este é o principal foco da avaliação: atender o usuário, satisfazendo suas necessidades é o ponto central do serviço público. Para este item não há disponível nenhuma categoria específica para análise.

10. Garantindo a relevância, as informações confiáveis propiciam os possíveis benefícios da avaliação, que devem abordar temas ou estudar programas que sejam significativos a questões orçamentárias e necessárias para a melhoria de um programa. Para este item não há disponível nenhuma categoria específica para análise.

11. Envolvendo os interessados, todos os interessados, dos políticos aos usuários de um determinado programa, devem ser envolvidos na co-responsabilidade do processo e das melhorias a serem implantadas.

Os interessados são todos aqueles que têm alguma intenção em relação às avaliações, em função da importância que antecipem quanto aos resultados ou ao processo em si, para aplicação posterior em suas funções ou ações.<sup>67</sup>

Ainda não existe qualquer articulação para promover uma abordagem participativa nas avaliações, que poderia incluir os interessados nas políticas, o gerente da unidade, os cidadãos-usuários. Porém, é uma atividade que merece ser estudada no intuito de enriquecer o processo avaliativo.

12. Emitindo juízos e recomendações, os aspectos a serem observados como critérios relevantes, necessidade de evidências adequadas, finalizando com resultados claros e confiáveis, devem ser baseados em uma metodologia aplicada com credibilidade desde as

---

<sup>67</sup> Idem.

perguntas à avaliação do mecanismo de avaliação para que as recomendações tenham valores desejados. Para este item não há disponível nenhuma categoria específica para análise no Brasil.

13. Divulgando os resultados, os mecanismos construtivos dos pontos a serem melhorados de um programa passa também por resistências a se chegar a um consenso quanto às mudanças necessárias. Assim é importante que, ao divulgar os resultados e pontos de melhoria e recomendações, estes sejam contrabalançados com sugestão de soluções alternativas, demonstrando flexibilidade e melhoria contínua.

“Muitas avaliações não surtem qualquer efeito, pois nenhuma atenção é dada à divulgação de seus resultados. É essencial que esses resultados sejam apresentados de modo eficaz e oportuno.”<sup>68</sup>

O fato de o decreto estabelecer que as organizações efetuem pesquisa uma vez ao ano (pelo menos) e a própria Secretaria de Gestão divulgue os resultados, demonstrando transparência e conseqüentemente abertura às críticas, estabelece-se o decreto como ponto fundamental do Projeto Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão.

Segundo Narder, a implantação da metodologia de gestão do PPA, plano plurianual, 2000-2003, denominado Programa Avança Brasil, introduziu na administração pública brasileira, de maneira institucionalizada, um ciclo de gestão que inclui as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação, e revisão dos programas e do plano plurianual.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Idem, p. 36.

<sup>69</sup> NADER, *op. cit.*

14. Monitorando ou acompanhando os resultados, as melhorias implantadas devem ser monitoradas por um tempo para que sejam consolidadas. Para este item não há disponível nenhuma categoria específica para análise no Brasil.

15. Reconhecendo as necessidades de pessoal para treinamento e suporte, a efetivação de mudanças muitas vezes requer um plano de ação para contratar ou alocar este efetivo. Deve ser previsto no orçamento desde o início da avaliação. Para este item não há disponível nenhuma categoria específica para análise no Brasil.

16. Elaboração de um estudo padronizado de pesquisa, para que a avaliação seja de fato confiável é necessária a perseverança daqueles que crêem no uso desses resultados para a melhoria dos processos de formulação de políticas. Avaliações contínuas com boa qualidade, trabalhando junto aos usuários e fazendo as adaptações necessárias ao ambiente formam um círculo de qualidade para a avaliação efetiva.

As três primeiras questões focam a concepção e as premissas para uma demanda efetiva e os princípios propícios à condução de avaliações de programas. As três seguintes (4,5,6) traçam o processo inicial para a condução da avaliação em si mesma. Outras nove (7 a 15) focalizam aspectos práticos do processo de avaliação sobre como gerenciá-lo, de modo a promover os resultados. E a última trata da formação de pessoal e suporte, fatores vitais na criação de uma cultura de avaliação para a administração.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> ANGELIM, *op. cit.*

## 9 Papel do Estado

A redefinição do papel do Estado, estabelecendo as atividades da esfera federal, estadual e municipal, não implica o término das políticas nacionais, mas sim a implantação de uma política elaborada com a total participação dos Estados, municípios e usuários. Ao governo federal compete: o planejamento, a coordenação dos trabalhos, o acompanhamento e avaliação de sua operacionalização e a divulgação dos resultados consolidados. Cabem-lhe ainda as ações indelegáveis, relacionadas aos acordos internacionais, que por sua própria natureza são da competência do governo central.

Já em 1993, Nassif assinalava que a União devia reassumir seu papel de planejamento e coordenação. Nassif dizia que ao retirar-se a União da parte operativa, seu papel de planejamento seria fortalecido e livrar-se-ia "Brasília da ação de lobistas, que distorcem a atividade pública" <sup>71</sup>.

Contudo, para a transferência desses encargos aos demais níveis organizacionais do Estado é fundamental um planejamento embasado em metas realistas e o repasse dos recursos previstos para a correspondente execução, ou a busca de novos recursos.

O *déficit* orçamentário impõe cortes e impede a implantação de programas prioritários, dos quais o País não pode prescindir. Realiza-se, pois, uma mudança de conceito da Administração Pública em que a "qualidade total" seja a meta a ser atingida <sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> NASSIF, M. Aprendizagem Organizacional e Informação. *Revista Perspectiva Científica*. Belo Horizonte, n. especial, 1993, p. 42.

<sup>72</sup> CARR, I. L. *Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

Num primeiro momento, a capacitação dos gerentes, em todos os escalões da administração, é necessária para que sejam os disseminadores das mudanças de conceitos e de estratégias de atuação. Adotar-se gerência de qualidade no serviço público é alinhar-se com o presente, embasado no conhecimento do passado e com olhos no futuro. As programações devem ser flexíveis para se adaptarem às mudanças das demandas e do ambiente. Adaptação às mudanças deve ser a principal qualidade de um gerente.

Salla e Gauto escrevem sobre o pensamento de David Garland, sobre a existência de funcionários *cabeça dura* e que nenhuma abordagem terá sucesso com eles. Sempre existirão tarefas pouco agradáveis, relatórios sem sentido e um pouco de injustiça. O papel do gerente é de maximizar o positivo e minimizar o negativo. É difícil eliminar todos os aspectos negativos do ambiente de trabalho, porém as pessoas precisam sentir a relevância daquilo que fazem.<sup>73</sup>

Os órgãos governamentais, com missão de coordenar e conduzir programas e planos, devem estabelecer com precisão e clareza não apenas seus objetivos e os correspondentes caminhos para alcançá-los, mas também contar com os meios para realizá-los, o que inclui recursos materiais disponíveis e recursos humanos que, além de qualificados, devem estar adequadamente ajustados às correspondentes funções a serem exercidas.

Sendo o Estado Nacional a mais significativa corporação de um país, não poderá prescindir de tais requisitos, os quais deverão ser defendidos com tenacidade, posto que a experiência histórica tem mostrado quão difícil tem sido assegurar às corporações perenes o

---

<sup>73</sup> SALLA, F. & GAUTO, M. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. *Revista Tempo Social*, São Paulo, USP, 1992, vol.18. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 30/5/2007.

cumprimento de seus objetivos, por obstáculos os mais variados, dentre os quais a ausência de decisões políticas capazes de garantir a qualidade do corpo funcional, o que tem causado sérios desajustes e até mesmo a desorganização total dos serviços.

Embora não sendo recentes, visto haverem sido postuladas em 1918, são muito oportunas as reflexões de Russell sobre o papel do Estado, transcritas a seguir:

Entre os funcionários públicos há a tendência de existirem grupos de indivíduos com o amor natural pelo poder, e convicção enraizada (perceptível apenas nos escalões superiores do Serviço Público) de que só eles sabem o bastante para serem capazes de julgar o que é bom ou ruim para a comunidade. Diante de todo problema que se apresente, eles julgam saber mais que o público em geral e sobre todos os fatos concretos em questão. A única coisa que eles não sabem é onde o calo dói.<sup>74</sup>

Esta posição autoritária, com evidente distanciamento da realidade dos problemas a serem enfrentados gerou, em todos os países, a tecnocracia-perversa e modorrenta-, sem refletir a verdadeira situação do quadro de funcionários públicos que, em sua maioria, trabalha sem as condições indispensáveis ao esperado êxito das tarefas que lhes são imputadas. A tudo isto agrega-se a angústia decorrente das freqüentes mudanças nos objetivos, metas, legislações, ou seja, descontinuidade dos programas.

---

<sup>74</sup> RUSSELL, B. *O Poder: uma nova análise social*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, p. 189.

## **CAPÍTULO II: PROGRAMA POUPE TEMPO**

O serviço público brasileiro vem sofrendo críticas da população em geral por vários anos, principalmente no que se refere ao atendimento. Na grande maioria das vezes, não atende a quem o procura, permanecendo como um sistema falho. O histórico do serviço público no Brasil tem como padrão oferecer mau atendimento e má orientação pelas repartições públicas.

Uma grande parte da população tem reclamações parecidas quanto ao mau atendimento: reclama não compreender as informações prestadas pelos funcionários mal-humorados, que não indicam com precisão os trâmites para um bom atendimento e, algumas vezes, têm uma linguagem que não alcança quem os procura. Sem falar das longas filas de alguns órgãos, onde as pessoas passam horas esperando para ser atendidas, em um ambiente mal conservado, onde o público sente-se impotente diante do funcionário e não tem a quem recorrer. Diante disso tudo, algumas pessoas recorrem à utilização de práticas ilícitas para conseguir a agilização dos processos.

Cândido, apud Tokairim e Lopes, ressalta o histórico do atendimento no serviço público, demonstrando que a ocupação de cargos na administração era mediante a troca de favores:

... ser funcionário era, como se dizia, ter uma posta, um lugar que dava renda, garantia, prestígio e posição. De cargo em cargo os funcionários iam-se escalonando até perto do governo do país. (...) Ser funcionário era entrar para uma cadeia de felicidade, que no final podia situar o funcionário público junto às classes que tinham

maior êxito social, ao lado da classe dos fazendeiros e comerciantes prósperos, acima dos sitiantes, caixeiros, artesãos.<sup>75</sup>

Hoje, as relações estabelecidas durante o atendimento ao cidadão ainda são caracterizadas pelo poder dos profissionais do Serviços Públicos. A rede de relações estabelecida pelo governo e cidadão ainda é pautada pelo favoritismo e o bom atendimento é um destaque para os que ocupam um cargo importante na sociedade ou por pessoas que pagam para terceiros resolverem suas questões, ferindo, assim, o princípio democrático. A maioria sofre por ser usuário daquilo que tem direito.<sup>76</sup>

Enfrentar várias burocracias, filas, desconforto ao ser encaminhado de um lado a outro, entre guichês e andares diferentes, é o ritual que ainda acontece no Brasil. Quando se perde um documento, precisa-se pagar taxas ou tributos, mas nem sempre o cidadão sabe a quem recorrer, nem quais os requisitos e os procedimentos para a obtenção do documento. As siglas e a linguagem a serem utilizadas para preenchimento de documentos de requisição nem sempre são claras para todos. A impessoalidade, que faz da “coisa pública” uma angústia para quem dela necessita, estabelece uma relação entre a administração pública e a população pautada em um tipo de mando, tornando o serviço público ditatorial.<sup>77</sup>

A Administração Pública é bastante normatizada, sendo considerada um verdadeiro retrocesso burocrático e anti-democrático, pois a democracia tem como alicerce a soberania popular, em que a igualdade e a liberdade têm que ser demonstradas e disseminadas no

---

<sup>75</sup> TOKAIRIM, V. & LOPES, A. C. E- poupatempo: ampliando os limites da prestação de serviços públicos. *VIII Congresso Internacional CLAD*, Panamá, outubro de 2003, p. 28.

<sup>76</sup> Idem, p. 31.

<sup>77</sup> Idem.

ato do atendimento ao cidadão e não para os poucos privilegiados do modelo de dominação.

O anseio às práticas democráticas e a existência de grupos de pressão para o exercício de direitos em prol da democracia tem se referido às necessidades de superação de situações consideradas injustas, mas, de algum modo, estas situações quase nunca se referem às práticas antidemocráticas ou tratamentos injustos no atendimento público.<sup>78</sup>

Nos atendimento hospitalares ainda há mais reclamações referentes a falta de infraestrutura, como a falta de leitos hospitalares, e ao modo como a população é acolhida, recepcionada, informada e orientada. Também são muitos os casos de reclamação sobre a aposentadoria, em que o trabalhador que contribuiu uma vida inteira para a previdência e, muitas vezes, falece sem ao menos receber tal benefício, dada à demora com que isto acontece, à falta de informações claras, e, por que não mencionar, o mau atendimento.

Ainda Tokairim e Lopes levantam a possibilidade de duas hipóteses:<sup>79</sup>

Primeira: que o Estado não propicia a estrutura básica, salas adequadas, materiais necessários, salários aos funcionários públicos, entre outras carências, impossibilitando que os funcionários possam atender bem. Assim culpam o aparelho do Estado e percebem o servidor público também como vítima da situação. A estrutura organizada pode e deve garantir a boa prestação de serviço. Uma segunda hipótese refere-se aos códigos do mundo da burocracia, que não são compreensíveis e têm uma complexidade que não permite participação

---

<sup>78</sup>Idem, p. 32.

<sup>79</sup> Idem.

e compreensão dos trâmites de atendimento, dificultando saber-se quais são os requisitos fundamentais e quais são compulsórios.

Em 1990, iniciou-se um programa de mudanças na administração pública federal brasileira, este programa estava atrelado a “movimentos novos e significativos que começaram a acontecer no setor público acompanhando os movimentos que também aconteciam em outros países latino-americanos e no mundo”<sup>80</sup>

Para a reestruturação das organizações públicas, maior flexibilidade administrativa e responsabilização, em 1996 o governo lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O Ministério da Administração e Reforma do Estado MARE foi designado para conduzir o processo de reforma e modernização do Estado brasileiro, orientado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (conhecido como Plano Bresser). A estratégia do Plano Diretor focava a flexibilização da gestão pública através da transformação das estruturas jurídicas das organizações, a descentralização das ações governamentais, e a responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das ações institucionais, e disseminava os princípios da administração pública gerencial.<sup>81</sup>

Em São Paulo, foram criados programas de atendimento, em que em um mesmo local é possível obter vários serviços. “Isto representa maior agilidade nos procedimentos e, evidentemente, melhoria nos processos de atendimento ao público. Um destes exemplos é o Programa Poupatempo, do governo do Estado de São Paulo.”<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> NADER, R. M., *op. cit.*, p. 3.

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> TOKAIRIM, V. & LOPES, A. C., *op. cit.*

## 1. Antecedentes do Programa Poupatempo

A criação do Programa Poupatempo, conforme citado, veio com o objetivo de corrigir as falhas na prestação de serviços públicos quanto a locais de atendimento, sem a burocratização excessiva dos procedimentos e rotinas.

Além disso, a desinformação trazia consigo a necessidade de intermediários e, conseqüentemente, custo extra para que a população pudesse ter acesso aos serviços. A cultura burocrática dava lugar ao favorecimento e ao clientelismo.

O governo do Estado de São Paulo, buscando reverter este quadro e melhorar a qualidade de vida da população, estudou a viabilidade de um programa com tal finalidade. Assim, em 1994, o então governador Mario Covas constatou a necessidade de um serviço dentro da Administração Pública que tivesse direta e ativa participação na promoção da solidariedade, atuando de maneira mais consistente na afirmação da cidadania.

Para isso, Mario Covas propôs que a Administração Pública passasse por três revoluções:<sup>83</sup>

- A restauração da ética e da racionalidade na Administração Pública, que o governo chamou de Revolução Moral.
- A utilização de ferramentas tecnológicas e gerenciais, visando a uma gestão com maior eficiência no setor público no Estado de São Paulo,

---

<sup>83</sup> SÃO PAULO: Casa Civil. *Reconstruindo valores públicos: Padrão Poupatempo em recomendação*, 2006.

focando uma melhor prestação de serviços do setor público, que o governo chamou de Revolução Administrativa.

- E a Revolução da Produtividade: com melhor redistribuição de funções e responsabilidade e de um planejamento estratégico e estabelecendo metas, realizando avaliações e cobrando resultados de todos os envolvidos no funcionamento da máquina do Estado.

A partir dessas diretrizes foi criada a Unidade de Gestão Estratégica (UGE), em janeiro de 1995, vinculada à então Secretaria do Governo e Gestão Estratégica (SGGE). A principal atribuição desta secretaria era a de implementar os compromissos de governo, voltados para:

- Melhoria de qualidade de gestão, modernização da máquina administrativa e valorização dos funcionários.

A Coordenadoria do SEI - Superintendência de Estudo Econômico - apresentou o programa ao governador e a toda a sua assessoria, ao secretariado (Governo e Gestão Estratégica, Comunicação, Casa Civil, Fazenda, Planejamento, Administração), à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), à imprensa oficial e à Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp), sendo aprovado como um “projeto de cidadania” e defendido pelo governador com prioridade na implantação.

Também nesse momento algumas diretrizes foram definidas, segundo o texto de apresentação do Programa Poupatempo, seus procedimentos e normas:<sup>84</sup>

- recuperar a imagem dos serviços públicos;

---

<sup>84</sup> Idem.

- alocar serviços públicos por meio de processo seletivo interno;
- implementar um programa de formação e capacitação;
- obter a cessão de área na Secretaria da Fazenda para viabilização da primeira unidade;
- envolver todo o governo no projeto, sob a coordenação direta do gabinete da SGGE;
- obter a efetiva participação do SEI na assessoria para sua implementação e no planejamento e gestão dos recursos orçamentários;
- implantar, operar e manter o projeto, o que coube à Prodesp.

Um Comitê Executivo foi criado em agosto de 1996 com integrantes do SEI, da PRODESP, e com apoio de técnicas da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), iniciando o planejamento para a instalação da primeira unidade. A decisão de se considerar o projeto um “programa de governo” e não um projeto setorial foi decisório para que as providências necessárias fossem imediatas.

O gabinete da SGGE foi sistemático e permanente na articulação com outras secretarias, órgãos e empresas do governo do Estado, como também nos casos dos serviços federais, com o governo federal, e também com o Legislativo e o Judiciário.

Além dessas articulações, essenciais por se tratar de um programa com ênfase na gestão matricial, vários outros aspectos exigiam tomadas de decisões no âmbito do gabinete do governo como, por exemplo:

- necessidade de profundas alterações no modelo convencional de atendimento;

- seleção, formação e capacitação de funcionários públicos para o novo modelo de atendimento;
- colaboração sistêmica e permanente dos dirigentes dos órgãos estaduais e federais na implementação e no monitoramento das inovações a serem permanentemente introduzidas;
- planejamento e criação de um ambiente físico moderno, digno e acolhedor para os funcionários e para os cidadãos;
- introdução das mais avançadas tecnologias de informação e comunicação.

A proposta de implantação era que esse projeto se transformasse, de fato, em uma revolução moral, administrativa e de produtividade no setor público. Sua aceitação diante do cidadão e sua avaliação tornaram este programa um paradigma nacional e internacional.

Com a mudança de governo para Geraldo Alckmin, manteve-se esse estatuto juntamente com a Casa Civil, que incorporou a SGGE. O governo reafirmou o seu Plano de Desenvolvimento: São Paulo 2003 – 2006 – Diretrizes, mantendo o Programa Poupatempo como padrão a ser seguido por toda a Administração Pública: “O governo prestador de serviços trata a todos de forma igualitária, com respeito, dignidade e garantia de padrões de agilidade e eficiência. A meta é o simples: trata o cidadão comum com cortesia e presteza.”<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> LEVY, E. *Pela Defesa da Gestão Pública*. CONSAD, Conselho Nacional de Secretários de Administração. Palestra realizada em 22 de agosto de 2001 na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Brasília: PNAGE, 2002, p. 1.

A missão do programa era mudar a imagem do serviço público, resgatar a dignidade dos servidores e tornar-se um novo paradigma no que diz respeito ao padrão de atendimento aos cidadãos.<sup>86</sup>

## **2. A Criação do Programa Poupatempo**

Com o estatuto de prioridade absoluta de governo, foi inaugurada a unidade do Poupatempo Sé (1997).

A publicação da criação deste programa foi efetivada no Diário Oficial v.107, n.135 de 18/07/1997. Decreto na íntegra: Mário Covas, governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e à vista da proposta formulada pelo Comitê Executivo instituído pela Resolução SGGE-21, de 2 de setembro de 1996, alterada pela Resolução SGGE-11, de 16 de julho de 1997.

Após foram inauguradas as unidades: Alfredo Issa/ Luz, Campinas Centro, São José dos Campos e Santo Amaro (1998); Itaquera (2000).

No início da gestão de Alkimim foram inauguradas as unidades São Bernardo do Campo (2001), Guarulhos (2002), Ribeirão Preto (2003), Campinas Shopping (2004) e a primeira unidade móvel (2004).

Durante esses onze anos de existência, o Poupatempo foi ampliado em várias unidades de atendimento, que, conforme a Casa Civil, procuravam dar continuidade à “proposta de estabelecer um novo paradigma no serviço público, no que diz respeito ao padrão de

---

<sup>86</sup> Idem.

atendimento ao cidadão, buscando oferecer serviços públicos com eficiência, qualidade e rapidez.”<sup>87</sup>

Conforme já mencionado, foram reunidos em um mesmo local diversos órgãos e empresas prestadoras de serviços de natureza pública, agência bancária e serviços de apoio, como de foto, copiadora e caixas eletrônicos, para propiciar à população economia de tempo e dinheiro gastos em deslocamentos para diversos órgãos diferentes.

Com condições de trabalho adequadas, os servidores públicos foram capacitados para o uso de ferramentas modernas e treinados para bem servirem ao público.

Com atendimento direto ao cidadão, sem intermediários e sob o fundamento constitucional de atendimento sem privilégios ou discriminação de qualquer espécie, o Poupatempo representa uma verdadeira revolução cultural na prestação de serviços públicos. A preocupação em manter a qualidade alcançada e os altos índices de aprovação dos usuários fizeram com que se chegasse a um padrão de qualidade no atendimento, que o governo deseja estender a outras áreas da administração.

Alguns dos principais componentes do Padrão Poupatempo, mantidos até hoje, são: monitoramento de tempo de fila e de execução de serviços; controle da qualidade das informações e orientações prestadas à população; monitoramento de contingências de sistemas (*help-desk*); estratégias de atendimento alternativo em situações de contingências; democratização do acesso às informações sobre os procedimentos para realização de todos os serviços; sistema de manifestações da população; modelo de gestão matricial; formação

---

<sup>87</sup> SÃO PAULO: Casa Civil, *op. cit.*, p. 23

continua dos funcionários (dos atendentes ao pessoal da limpeza, vigilantes, motoristas, etc.); mecanismos de incentivo e valorização dos funcionários (pouparceiros, campanhas e eventos); processo permanente de desburocratização de procedimentos; integração de serviços “setoriais”; disponibilização de formas alternativas de atendimento: presencial, impressos, telefônico e eletrônico (auto-atendimento e mediado por atendentes); pesquisa periódica sobre expectativas e nível de satisfação dos usuários; ambientação adequada (limpeza, mobiliário, iluminação, segurança, comunicação visual, etc.).

O uso da Tecnologia da Informação e Comunicação, com vistas a otimizar a prestação dos serviços como, por exemplo, o sistema de gerenciamento de filas e a emissão do RG por tecnologia digital, quando da sua introdução, contribuiu muito para o estabelecimento do Padrão Poupatempo.

A qualidade na prestação de serviços compreende um conjunto de requisitos e recomendações, estabelecido pelo Poupatempo, que poderá contribuir para estabelecer um padrão comum de qualidade na prestação de outros serviços públicos, ainda mantidos nos órgãos de origem.

Esse padrão, se adotado em outras praças, deverá ser adequado conforme a localidade de implantação, a disponibilidade de recursos - financeiros e materiais - e o público que poderá atender. Por isso, o que se pretende nesta obra é dar uma visão geral dos procedimentos do Programa Poupatempo, apontando seus principais aspectos, com destaque para o atendimento presencial, fornecendo parâmetros para se

alcançar o padrão desejado de acordo com as necessidades e prioridades estabelecidas pela instituição interessada.<sup>88</sup>

Essa é a filosofia do Programa Poupatempo e representa uma inversão do estoque usual da Administração Pública que, em geral, prioriza o investimento nas atividades-meio para maior controle administrativo. No Poupatempo, a prioridade é o atendimento ao cidadão de forma rápida, eficiente e adequada. Este é o ponto de partida para a introdução de mudanças, melhorias e racionalização de processos operacionais das instituições presentes em seus postos.<sup>89</sup>

Os registros do atendimento e ocorrências dentro de cada unidade vão para a análise da Superintendência Poupatempo, responsável pela gestão do programa, e dos Postos Poupatempo, que realizam o atendimento presencial aos cidadãos.

Para melhorar a qualidade no atendimento aos usuários existe um padrão com conceitos e definições estabelecidos para todas as unidades do Poupatempo.

Os padrões de atendimento do Programa Poupatempo são compromissos públicos assumidos pela instituição para com o cidadão.

São descrições sucintas, objetivas e de fácil entendimento das características do atendimento e dos serviços prestados ao cidadão.<sup>90</sup> Constituem uma carta de obrigação da organização ou uma carta de direitos do cidadão, podendo ser diretrizes, conceitos, pressupostos ou metas qualitativas, nem sempre numericamente mensuráveis.

---

<sup>88</sup> LEVY, E., *op. cit*

<sup>89</sup> *Idem.*

<sup>90</sup> *Idem.*

São abrangentes, além dos aspectos diretamente relacionados ao atendimento ao cidadão, os serviços de suporte e retaguarda que garantem a qualidade da prestação dos serviços em si.

Os padrões de atendimento não são estáticos e devem ser alterados e atualizados de acordo com avanços tecnológicos, medidas de desburocratização, migração dos serviços para o meio eletrônico e novas modalidades de atendimento.

Existe padronizado para todas as unidades um documento para que os funcionários tenham maior clareza nas finalidades do atendimento no Poupatempo. Assim, neste documento constam:

Os padrões de atendimento devem servir de referência para garantir a isonomia no atendimento e a implementação de objetivos e diretrizes do Programa Poupatempo. Devem promover a melhoria da qualidade do atendimento das instituições que prestam serviços de natureza pública e facilitar o monitoramento da qualidade do atendimento.

Os indicadores são parâmetros numéricos utilizados para avaliar se o resultado de determinado processo atende às necessidades e expectativas preestabelecidas pelo programa. Devem ser representativos, abrangentes e construídos sobre informações de fácil obtenção.

Servem para subsidiar a análise e o monitoramento da qualidade do atendimento e contribuir para a sua melhoria.

Assim como os padrões de atendimento, os indicadores são dinâmicos e devem ser atualizados e alterados ao longo do tempo.<sup>91</sup>

Já as definições de termos utilizados servem para dirimir as dúvidas, como se pode verificar abaixo:

- Posto de Trabalho: denominação genérica de local de trabalho independentemente da sua posição no posto ou na retaguarda operacional.
- Posto de Atendimento Presencial: local onde é realizado o atendimento com mediação de atendente. Pode ser uma unidade de atendimento integrado abrigando diversas instituições, ou uma unidade de atendimento específica, especializada, de determinada instituição.
- Posto de Atendimento: estação de trabalho, mesa ou balcão onde é realizado o atendimento ao cidadão.
- Linha de frente (*front-office*): conjunto de pontos de atendimento direto ao cidadão.
- Retaguarda local: pontos de trabalho onde são realizadas atividades de apoio à linha de frente, e que não demandam a presença do cidadão que solicita o serviço.
- Retaguarda ou suporte operacional (*back-office*): infra-estrutura, conjunto de recursos e pontos de trabalho localizados fora do Posto Poupatempo, geralmente nas sedes de cada instituição, onde são realizadas atividades de produção que não demandam a presença do cidadão que solicita o serviço.

---

<sup>91</sup> Idem.

- Instituição: termo utilizado para nomear qualquer unidade prestadora de serviços de natureza pública: órgão das três esferas de governo (federal, estadual ou municipal); empresas públicas, mistas ou particulares; órgãos do Poder Judiciário; entidades ou organizações de caráter público.

Um comitê instituído pela PREDESP delineou as diretrizes, a missão e a caracterização do programa .

Assim, foi definida como missão “estabelecer um novo modelo de atendimento ao cidadão, que ofereça serviços públicos com eficiência, qualidade, rapidez e sem privilégios.”<sup>92</sup>

## **2.1 Objetivos do Programa Poupatempo<sup>93</sup>**

- 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 intervenção de intermediários;

---

<sup>92</sup> Idem, p. 81.

<sup>93</sup> Idem.

- Buscar melhoria contínua de atendimento por meio da desburocratização, simplificando sempre que possível, sem ferir a legislação existente;
- Garantir a transparência no serviço público;
- Garantir as pré condições para que os usuários dos servidores públicos possam exercer a cidadania plena;
- Garantir transparência à gestão pública;

O comitê definiu como principais metas: <sup>94</sup>

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

## **2.2 Metas do Programa Poupatempo**

### Metas de Prestação de Serviço

Entende-se por “prestação de serviço” as etapas disponibilizadas no Poupatempo, que podem ser parciais, tais como o atendimento a uma solicitação de um serviço cuja execução dar-se-á externamente ao Posto Poupatempo; ou completas, como, por exemplo, o atendimento à solicitação de emissão de um documento, cuja execução será finalizada no próprio Posto Poupatempo.

---

<sup>94</sup> Idem, p. 83.

O atendimento de qualidade pode ser mensurado considerando-se o número de vezes em que o serviço é realizado corretamente até o final, dentro dos prazos preestabelecidos, dividido pelo número de vezes em que ele é procurado, incluindo os usuários dispensados e os que receberam senha de retorno, e ainda por meio de pesquisa de satisfação junto aos usuários e análise dos índices de manifestações dos cidadãos.

### **2.3 Resultados esperados e alcançados pelo Programa Poupatempo**

O Poupatempo continua sendo objeto de análise de pesquisas por ser um programa inovador. Suas diretrizes são claras: resgatar a dignidade da função pública; democratizar o acesso às informações de natureza pública; prestar atendimento sem privilégios; oferecer ambiente digno de atendimento; propiciar a livre manifestação dos cidadãos, etc. São itens que compõem o repertório de idéias, conceitos e princípios que, ao longo dos anos, têm dado a conformação, o modelo de gestão e iluminado a elaboração dos procedimentos do programa.

Em sua formulação inicial, o desenho estratégico não estava totalmente realizado segundo a superintendência do Poupatempo, e as práticas ainda hoje exigem incessantes reflexões para elaborar e reelaborar os procedimentos que dão sustentação ao programa. Estas reflexões têm como norteadores os princípios democráticos: igualdade de direitos no acesso aos serviços públicos, igualdade de direitos à informação, igualdade de direitos a usufruir da qualidade no atendimento.

“Subliminarmente, porém, demonstra-se, de uma forma pragmática, que são necessárias nova abordagem, novas atribuições e, possivelmente, necessidade de um reordenamento da máquina

pública para cumprir seu papel no cenário de uma sociedade democrática.”<sup>95</sup>

Pela pesquisa realizada pelo IBOPE, de 2007 a população aprova em 97% o Programa Poupatempo, o que manifesta a confiança dos usuários no programa. Talvez seja um dos aspectos mais importantes dos desafios à proposta do programa. A confiabilidade é um dos indicadores de qualidade mais significativos em qualquer empreendimento, seja público ou privado.

A confiança e a honestidade são requisitos fundamentais para os gestores públicos, pois hoje, mais do que nunca, a credibilidade tem sido questionada em se tratando do poder público. Ou seja, há falta de credibilidade nas ações e nas posturas dos homens públicos. No Programa Poupatempo construiu-se esta confiança.

A aprovação diz respeito ao crédito desde o atendimento por ser uma maneira de agir radicalmente oposta da convencional: (1) a escolha do diálogo ao invés da imposição; (2) o atendimento personalizado ao invés da massificação; (3) a clareza e a transparência nas orientações ao invés do obscurantismo das regras burocráticas; (4) a indicação de alternativas para realização de serviços ao invés de aplicação de medidas compulsórias que o impedem de exercer o livre arbítrio.<sup>96</sup>

Estas características - confiança, credibilidade, honestidade, isonomia, liberdade, dignidade, respeito, humanidade, são as que dão conformação ao requisito qualidade do Programa Poupatempo. São, na sua essência, requisitos democráticos. São também características pouco ou quase nada consideradas como medidas de valor para certificados de qualidade, usualmente aplicados na avaliação dos serviços públicos.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Idem, p. 43.

<sup>96</sup> Idem.

<sup>97</sup> Idem.

## **2.4 Resultados obtidos**

Atualmente o Programa Poupatempo conta com 12 postos fixos de atendimento e 7 unidades móveis.

### **11 Postos Fixos**

4 na capital: Sé, Luz, Santo Amaro e Itaquera;

2 na Região Metropolitana: São Bernardo do Campo e Guarulhos;

5 no interior: Campinas Centro, Campinas Shopping, São José dos Campos, Ribeirão Preto e Bauru.

### **7 Unidades Móveis**

4 na Grande São Paulo;

4 no Interior, sendo: 1 em Registro; 1 em Sorocaba; 1 em Marília e 1 em Araçatuba.

Importante observar que as Unidades Móveis da Grande São Paulo atendem em bairros e municípios distantes dos Postos Poupatempo Fixos. Já as Unidades do Interior são sediadas nos quatro municípios-sede de Região Administrativa acima citada, atendendo às cidades dessas regiões.

Segue abaixo um quadro demonstrativo das Unidades do Poupatempo e sua estrutura básica:

**QUADRO 2 - Demonstrativo dos Postos do Poupatempo**

<b>Postos Fixos</b>	<b>Inaugurado em</b>	<b>Área m<sup>2</sup>)</b>
Sé	20/ 10/ 1997	6.000
Luz	9/7/1998	1.600
Campinas Centro	28/8/1998	3.000
Santo Amaro	31/8/1998	9.000
São José dos Campos	15/9/1998	2.100
Itaquera	18/11/2000	10.000
São Bernardo do Campo	23/6/2001	8.100
Guarulhos	5/9/2002	7.000
Osasco	8/9/2008	6300
Ribeirão Preto	5/11/2003	4.450
Campinas Shopping	17/4/2004	2.386
Bauru	23/9/2006	6.000
GSP 1	20/9/2004	Carreta
GSP 2	22/3/2006	Carreta
GSP 3	23/3/2006	Carreta
Interior 1 / Registro	22/3/2006	Ônibus
Interior 2/ Sorocaba	29/3/2006	Ônibus
Interior 3 /Marilia	27/3/2006	Ônibus
Interior 4/ Araçatuba	28/3/2006	Ônibus

Fonte: GOVERNO DE SÃO PAULO, Portal do Governo de São Paulo. Disponível em: <[www.Poupatempo.sp.gov.br](http://www.Poupatempo.sp.gov.br)> . Acesso em: 20/11/2008.

Desde a inauguração do primeiro Posto Poupatempo, o Sé, em outubro de 1997, até o fechamento do mês de julho de 2008 o atendimento computado foi de 182.108.337, ver quadro 3.

Cumprindo seus objetivos, o Poupatempo vem aproximando o Estado do cidadão, resultado da transparência nas relações de prestação de serviços presente nos mais de 77,7 mil atendimentos realizados diariamente pelo Programa.

Os serviços mais procurados nos Postos Poupatempo são o de emissão de Carteira de Identidade, no Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt; emissão de Carteira de Trabalho, Intermediação de Mão-de-Obra e Seguro-Desemprego, na Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – Sert; e licenciamento de veículos, renovação e 2ª via da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), no Detran.

Os mais de 5,8 mil funcionários que atuam nos Postos Poupatempo continuam cumprindo sua função de servidor público. O treinamento inicial e as reciclagens anuais ajudam a manter vivo este vigor.

Os atendentes são habilitados para atender portadores de necessidades especiais e há, em cada um dos Postos, um grupo especializado em Libras (Linguagem Brasileira de Sinais). Para se ter uma idéia do quão heterogêneo é o quadro de Recursos Humanos que atua nos Postos Poupatempo, segue no quadro 3 o atendimento dos Postos do Poupatempo e na tabela 1 o número de colaboradores no Poupatempo do Estado de São Paulo.

**QUADRO 3 – Atendimento dos Postos do Poupatempo**

<b>Unidades</b>	<b>TOTAL GERAL de 2002 a 2008</b>
Sé	32.481.046
Santo Amaro	30.642.464
Itaquera	23.799.729
Luz	5.080.690
São Bernardo do Campo	9.611.206
Guarulhos	13.489.747
Osasco	Inaugurado 09/2008 sem dados
Campinas Centro	4.557.292
Campinas Shopping	11.607.772
São José dos Campos	5.481.070
Ribeirão Preto	1.431.197
Bauru	555.561
Móvel GSP1	231.454
Móvel GSP2	294.707
Móvel GSP3	77.167
Interior 1 Registro	155.182
Interior 2 Sorocaba	99.644
Interior 3 Marília	87.947
Interior 4 Araçatuba	107.947
Total atendimentos Pessoais	163.496.820
Teleatendimento	18.611.517
<b>Total geral</b>	<b>182.108.337</b>

Fonte: GOVERNO DE SÃO PAULO, Portal do Governo de São Paulo. Disponível em: <[www. Poupatempo.sp.gov.br](http://www.Poupatempo.sp.gov.br)> . Acesso em: 18/9/2008.

**TABELA 1 - Número de colaboradores no Poupatempo do Estado de São Paulo, junho 2006**

<b>Entidades e Órgãos</b>	<b>Número de Colaboradores</b>	<b>%</b>
Prestadores de Serviços Terceirizados	1.645	28,25
Secretarias Estaduais	1.598	27,44
Serviços de Apoio	664	11,40
Administração Indireta – Órgãos Estaduais	602	10,34
Prodesp – Atendimento	320	5,49
Administração Indireta – Esfera Municipal	299	5,13
PRODESP Adm. Dos Postos/ Gestão de Qualidade	239	4,11
Empresas Privadas + Concessionárias	149	2,56
Administração Indireta – Esfera Federal	122	2,10
Permissionários	99	1,70
Estagiários	54	0,93
Frente de Trabalho	15	0,26
Outros (Sesi, Biblioteca “Barão de Mauá” Etc)	16	0,27
<b>Total Geral</b>	<b>5.822</b>	<b>100%</b>

Fonte: GOVERNO DE SÃO PAULO, Portal do Governo de São Paulo. Disponível em: <[www.Poupatempo.sp.gov.br](http://www.Poupatempo.sp.gov.br)>. Acesso em: 20/3/2008.

**QUADRO 4 - Recursos Humanos: quantidade por Posto  
Poupatempo**

<b>Posto Poupatempo</b>	<b>Total geral de funcionários por posto (setembro/2006)</b>
Sé	811
Santo Amaro	772
Luz	244
Campinas Centro	306
Campinas Shopping	260
São José dos Campos	230
Itaquera	756
São Bernardo do Campo	809
Guarulhos	389
Ribeirão Preto	327
Bauru	309
Móvel GSP 1	102
Móvel GSP 2	73
Móvel GSP 3	68
Unidade Móvel Interior 1 - Registro	50
Unidade Móvel Interior 2 - Sorocaba	53
Unidade Móvel Interior 3 - Marília	57
Unidade Móvel Interior 4 - Araçatuba	58
Outros (permissionários, frente de trabalho, serviços de apoio)	784
Superintendência	78
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>5.822</b>

Fonte: GOVERNO DE SÃO PAULO, Portal do Governo de São Paulo. Disponível em: <[www. Poupatempo.sp.gov.br](http://www.Poupatempo.sp.gov.br)>. Acesso em: 20/3/2008.

A principal meta do programa é a de que nenhum cidadão saia do Posto Poupatempo sem receber orientação ou alternativas de atendimento. As metas de prestação do serviço são mensuradas considerando o número de vezes em que o serviço é realizado corretamente até o final, dentro dos prazos preestabelecidos, dividido pelo número de vezes em que é solicitado.

A atuação do Poupatempo, porém, não se restringe à prestação de serviços públicos de natureza burocrática. Em todos os postos é realizado um trabalho de integração com a comunidade local, por meio de eventos comunitários, que podem ser campanhas de corte de cabelo, de vacinação, de aferição de pressão, caravanas para a emissão de documentos, entre outras iniciativas.

Nos postos Santo Amaro e Itaquera, por exemplo, há equipes de voluntários que se oferecem para escrever cartas<sup>98</sup> para pessoas analfabetas ou com dificuldades na escrita. É o programa Escreve Cartas, que já realizou mais de 10 mil atendimentos. Propostas desse tipo são desenvolvidas em todas as unidades.

Além dos serviços prestados nos postos de atendimento, o Poupatempo também conta com um serviço de atendimento eletrônico: o *e-poupatempo*. Esta variedade de serviços vem sendo cada dia mais procurada, o que de certa forma vem contribuir para a melhora do atendimento presencial, que deixa de ter tanta procura. Abaixo é feita uma breve explanação do que vêm a ser esses serviços, quais as instituições presentes nos postos de atendimento do Poupatempo, e os principais serviços oferecidos. Além dos serviços de caráter permanente, os Postos Poupatempo promovem atividades culturais em parceria com a sociedade civil, tais como exposições temporárias,

---

<sup>98</sup> Idem, p.163.

campanhas de saúde, oficinas, etc. Um quadro geral da proposta /serviço encontra-se no Anexo 1.

Os principais serviços oferecidos no Poupatempo são:

- ACESSA São Paulo, com o acesso gratuito à Internet ( e-poupatempo ).
- Arpen/SP - Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo, com a emissão de 2ª via de certidão de nascimento, casamento, emancipação, óbito, opção de nacionalidade.
- Banco Nossa Caixa AS, com os serviços Cred Mais Fácil e o recebimento de taxas e tributos de serviços oferecidos no Poupatempo.
- Bandeirante Energia AS, com os serviços de atualização cadastral, emissão de 2ª via de contas de energia elétrica e ligação e religação de energia elétrica.
- Banespa Banco do Estado de São Paulo, com os serviços de recebimento de taxas e tributos de serviços oferecidos no Poupatempo.
- CDHU-Companhia de Desenvolvimento Habitacional e urbano do Estado de São Paulo com os serviços de: atualização cadastral, emissão de 2ª via de boleto de prestação e negociação e revisão de prestações.
- CEF-Caixa Econômica Federal, com os serviços de: consulta a saldo de FGTS/PIS, informações e orientações.
- Correios-Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com os serviços de postagem e solicitações de CPF.
- Detran-Departamento Estadual de Trânsito com os serviços de: emissão de 2ª via, renovação e alteração de dados da CNH – Carteira Nacional de Habilitação, e licenciamento de veículos.

- DHPP-Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa, com o serviço de consulta a cadastro de pessoas desaparecidas.
- Deic/Divecar-Divisão de Investigação sobre furto e roubos de veículos e cargas, com os serviços de: certidão de não-localização de veículos furtados ou roubados e certidão negativa de furto ou roubo de veículos.
- Escreve Cartas, com os serviços de: redação, postagem e envio gratuito de cartas redigidas por voluntários.
- Imprensa Oficial do Estado de São Paulo AS, com os serviços da junta Comercial Digital, e-justitia, e-acórdão, certificados e clippings, e o serviço de consulta, vendas e assinatura do Diário Oficial.
- IIRGD-Instituto de Identificação, com os serviços de emissão de atestado de antecedentes criminais e emissão de carteira de identidade
- Ipesp-Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, com o serviço de requisição de aposentadoria e pensão mensal para funcionários públicos estaduais.
- Jucesp-Junta Comercial do Estado de São Paulo, com os serviços de recepção de documentos para alterações contratuais, baixas e cancelamentos e constituição de empresas (exceto de sociedade anônima) e emissão de certidão de breve relato para aposentadoria, concorrência pública, fins judiciais e proteção ao nome comercial.
- Sabesp-Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, com os serviços de atualização cadastral, emissão de 2ª via de conta de água e esgoto e ligação e religação de água e esgoto.

- Sebrae-Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, com os serviços de capacitação empresarial. Programas de apoio associativismo, jovens empreendedores, apoio tecnológico, etc.
- Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, com os serviços de emissão de Carteira de Trabalho e requisição de seguro-desemprego.
- Secretaria do Emprego e Relação do Trabalho/ Programa Banco do Povo Paulista, com os serviços de inscrição de associações, cooperativas e donos de negócios localizados no município, para pedidos de financiamento.
- Secretaria do Emprego em Relação do Trabalho/ Programa Jovem Cidadão/ Meu Primeiro Trabalho, com os serviços de cadastro e encaminhamento de alunos do ensino médio estadual para o primeiro emprego, cadastramento de vagas de empresas para estágio.
- Secretaria da Fazenda, com os serviços de IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículo e Automotivo: emissão de certificado e de 2ª via para pagamento, requisição de isenções e imunidades, regularização de débitos, etc, e ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços: emissão de certidão negativa, emissão de certificado de pagamento, etc.
- Serasa AS, com os serviços de informações sobre existência de anotações no Banco de Dados e orientações e recebimento de documentos para regularização de anotações no Banco de Dados.

Todos os meses há uma pesquisa de satisfação do usuário. Ao final do ano as pesquisas mensais são consolidadas. A pesquisa de 2007 demonstra que há 97% de aprovação, segundo o instituto Ibope. Durante 6 anos consecutivos a avaliação foi de 99% .

**TABELA 2 - Pesquisa Ibope 2007 - Programa Poupatempo**

<b>Itens</b>	<b>%</b>
É um serviço que aprovo	97%
O Poupatempo respeita o cidadão	94%
Dá um bom atendimento ao usuário	95%
É um orgulho para São Paulo	95%
É bem organizado	93%
Tem funcionários atenciosos	91%
Tem funcionários bem treinados	96%

Fonte: GOVERNO DE SÃO PAULO, Portal do Governo de São Paulo. Disponível em: <[www.Poupatempo.sp.gov.br](http://www.Poupatempo.sp.gov.br)>. Acesso em: 20/3/2008.

A pesquisa analisou também a avaliação geral dos serviços de cada Posto. O melhor índice individual de Posto Fixo foi o de Bauru, avaliado pela primeira vez pela pesquisa, e que alcançou 99% de notas em ótimo e bom. Entre as Unidades Móveis, a aprovação também foi alta, com três das sete Unidades obtendo 100% e duas com 99% no somatório de ótimo e bom.

**TABELA 3 - Pesquisa Ibope 2006 - Resultado Posto a Posto**

<b>Postos</b>	
Bauru	99%
Campinas Shopping	98%
Ribeirão Preto	98%
São José dos Campos	96%
São Bernardo do Campo	95%
Luz	94%
Guarulhos	94%
Itaquera	90%
Campinas Centro	90%
Santo Amaro	89%
Sé	77%
Unidade Móvel Interior 2 - Sorocaba	100%
Unidade Móvel Interior 3 - Marília	100%
Unidade Móvel Interior 4 - Araçatuba	100%
Unidade Móvel GSP 1	99%
Unidade Móvel GSP 2	99%
Unidade Móvel GSP 3	92%
Unidade Móvel Interior 1	85%

Fonte: GOVERNO DE SÃO PAULO, Portal do Governo de São Paulo. Disponível em: <[www.Poupatempo.sp.gov.br](http://www.Poupatempo.sp.gov.br)>. Acesso em: 20/3/2008.

Na fase de expansão, já está em andamento a instalação dos postos de Osasco, Santos e São José do Rio Preto. Após a instalações destes postos a meta seguinte é inaugurar outras 11 unidades. São elas: Taboão da Serra, Jundiaí, Franca, Piracicaba, Presidente Prudente,

Sorocaba, Araçatuba, São Carlos, Araraquara, Marília e Taubaté. Estas novas unidades têm como previsão de entrega à população o ano de 2010.

Segundo Daniel Annenberg, ex diretor geral do Poupatempo, a pesquisa do Ibope de 2002 possibilitou identificar o perfil dos usuários do Poupatempo. Infelizmente, esta pesquisa não foi atualizada, mas seus dados servem como ilustração:

39% dos entrevistados têm até 25 anos, 36% de 26 a 40 anos, e 25% estão acima dos 41 anos.

Do total de cidadãos entrevistados, 46% possuem grau de instrução fundamental e 54% possuem ensino médio ou superior.

Com relação à renda familiar, 19% dos entrevistados declararam que vai até 2 salários mínimos, 29% que vai de 2 a 5 salários, 17% que a renda é de 5 a 10 salários, e 14% que é maior do que 10 salários mínimos. O restante da amostra (21%) não respondeu.<sup>99</sup>

Ou seja, o universo de cidadãos que se beneficiam dos serviços prestados nos Postos Poupatempo abrange diversas classes sociais, ainda que a maioria seja das classes mais carentes.

Em 1998, iniciou-se o estudo para a implantação da Ouvidoria Poupatempo, já que até então não havia ainda determinação legal no Estado de São Paulo para a implantação de ouvidorias. A Ouvidoria Prodesp/Poupatempo foi criada em 1999 para “aprimoramento das

---

<sup>99</sup> ANNENBERG, D. Diretrizes e estratégias para a implantação e manutenção de um padrão de qualidade na prestação de serviços públicos: a experiência paulista do Poupatempo. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

relações entre poder público e os cidadãos que passaram a ter instrumento de orientação , fiscalização e controle”<sup>100</sup>

Este serviço auxilia no padrão de qualidade do Poupatempo como mecanismo de auto-controle de qualidade. A comunicação para o controle se dá por meio de contribuições espontâneas por escrito, fichas de manifestações disponíveis no espaço opinião, ouvidoria diretamente. Foi criado um instrumento - SGMC - Sistema de Gestão das Manifestações do Cidadão - para este fim.

As manifestações são respondidas através de cartas ao cidadão. Esta ferramenta de TI - Tecnologia da Informação - tem a certificação ISO 9000. O foco da Ouvidoria é “uma ação de relacionamento, de fortalecimento do diálogo e do valor humano”.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> SÃO PAULO: Casa Civil, op. *cit.*, p. 49.

<sup>101</sup> *Idem*, p. 71.

**QUADRO 5 – Volume de atendimento até setembro de 2007**

Sugestões	49.133
Elogios	123.335
Reclamações	65.429
Solicitações	56.457
Expressões livres	671
Denúncia	58
Total	295.083

Fonte: GOVERNO DE SÃO PAULO, Portal do Governo de São Paulo. Disponível em: <www.Poupatempo.sp.gov.br>. Acesso em: 20/3/2008.

Alguns exemplos de reclamações manifestas pelos usuários:

Corrente de frio, pedido para colocar expressão no RG acima de 65 anos, colocar apóstrofo em nomes, falta de funcionário na Caixa Econômica, falta de caixas eletrônicas, mau atendimento. Segundo a ouvidoria, em todos os itens acima foram tomadas as devidas providências.<sup>102</sup>

Algumas propostas para melhoria do Poupatempo:<sup>103</sup>

- A instalação de um Posto Poupatempo em cada região administrativa do Estado de São Paulo;
- A desativação, a médio prazo, de locais de atendimento dos órgãos participantes do Poupatempo nas cidades-sede do Projeto;

<sup>102</sup> Fonte: GOVERNO DE SÃO PAULO, *op. cit.*

<sup>103</sup> ANNENBERG, D., *op. cit.*

- O aproveitamento e otimização dos recursos humanos existentes no serviço público estadual;
- A disponibilização de novos serviços municipais (das prefeituras locais), federais, do Poder Judiciário e até da iniciativa privada (com caráter de natureza pública) nos Postos Poupatempo;
- A incorporação no Sistema “Guia de Informações sobre os Serviços Públicos” de todos os serviços, informações e orientações das Secretarias/empresas estaduais, órgãos municipais, federais e de entidades de defesa de direitos;
- A disponibilização de informações e orientações sobre os serviços públicos via totens multimídia a serem instalados nas estações de Metrô, nos shopping centers, rodoviárias e locais de grande fluxo de pessoas;
- A desburocratização dos serviços estaduais de maior demanda;
- A transferência do padrão de atendimento do Poupatempo para órgãos de prestação de serviços participantes do Projeto;
- A instalação de “Postos Avançados” do Poupatempo (reunindo os principais serviços existentes atualmente, porém em locais de menor tamanho);
- A transferência do padrão de atendimento do Poupatempo para outros órgãos que não participam do projeto.

### **2.5 e-poupatempo: Serviços Públicos Eletrônicos**

A implantação do Governo Eletrônico deve ser encarado como:

a transição entre uma forma de governar fortemente segmentada, hierarquizada e burocrática, que ainda caracteriza o dia-a-dia da imensa maioria das organizações públicas e privadas, para um Estado mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, seguindo um figurino mais coerente com a chegada da sociedade do conhecimento, fenômeno que começou a ganhar contornos mais visíveis no último quarto do século passado.<sup>104</sup>

Diferentemente de outras experiências em países desenvolvidos, em que este tipo de abordagem cidadão-governo surgiu para aprimorar níveis de serviço público, os serviços públicos eletrônicos no Brasil foi instituído para melhorar a “perversa convivência entre burocracia ineficiente, legislação anacrônica e justiça morosa.”<sup>105</sup>

Uma variedade de serviços públicos está migrando para o meio digital, tanto pela Internet para o usuário final (cidadão), quanto pela utilização da rede executiva do governo para as entidades governamentais (Estado e Prefeituras).

Atualmente os serviços públicos eletrônicos do Estado de São Paulo, de interesse do cidadão, ultrapassam 400 serviços realizados totalmente pela Internet, e outros quase 900 com realização parcial ou informação pela rede.

A Resolução da Casa Civil CC-9, de fevereiro de 2005, fortaleceu essa tendência ao determinar que, até o final de 2007, todos os serviços públicos estaduais que possam ser realizados sem a presença do cidadão tenham sua versão disponível na Internet. Pensando nisso, e para levar o Padrão de Atendimento dos serviços presenciais ao meio eletrônico, o Poupatempo vem atuando por meio do e-poupatempo – programa conhecido por oferecer aos cidadãos acesso aos serviços públicos

---

<sup>104</sup> AGUNES, R. M. & CARLOS, J. A. *Programa Avançado em Gestão Contemporânea Pública*. Egap, Fundap, São Paulo: Disponível em: <[www.governacagestao.com](http://www.governacagestao.com)>. Acesso em: 9/9/09.

<sup>105</sup> *Idem*, p. 4.

eletrônicos com a orientação de funcionários treinados, e que já ultrapassou a marca de 1 milhão de atendimentos prestados.

A primeira experiência rumo ao futuro Poupatempo Virtual, criado em setembro de 2001 pela Superintendência do Poupatempo, o e-poupatempo, começou com sua sala de atendimento piloto no Posto Guarulhos.

Hoje já são seis salas *e-poupatempo* que atendem também nos Postos Ribeirão Preto, Campinas Shopping, Santo Amaro, São Bernardo do Campo e Itaquera, além de contar com um ponto de atendimento em cada uma das Unidades do Poupatempo Móvel.

No Poupatempo Sé, onde não há uma sala de atendimento, o atendimento é feito com *tablets*, computadores do tamanho e da espessura de um caderno universitário, que funcionam com tecnologia *wireless*. Assim, os atendentes circulam prestando serviços aos cidadãos nas áreas de espera, praças e galerias do Posto Sé.

Além de incentivar o cidadão a realizar os serviços eletrônicos sozinho, os atendentes atuam como facilitadores e auxiliam, quando necessário, na execução do serviço, seja na manipulação do equipamento ou na navegação da página do órgão responsável pelo serviço. Os atendentes acompanham todo o processo, identificando as dificuldades e barreiras encontradas pelo cidadão, coletando dados e observando o comportamento dos usuários diante do serviço eletrônico.

Além do atendimento prestado nas salas, o *e-poupatempo* desenvolve uma série de trabalhos visando a conhecer o perfil dos usuários dos serviços públicos na Internet, e ainda atua como um laboratório da execução destes serviços, fornecendo subsídios aos

diversos órgãos e entidades do governo do Estado para que cada vez mais se aprimore o atendimento eletrônico prestado ao cidadão.

Este serviço “está explicitamente atrelado a uma ação voltada à humanização, eficiência e eficácia dos serviços públicos.”<sup>106</sup> O foco central é a melhoria da qualidade de vida o que implica:

- fortalecer a noção de um só governo, disponível 24 horas por dia, sete dias por semana;
- diminuir a produção de papéis, incentivando a criação de documentos eletrônicos;
- agilizar e dar maior eficiência aos processos decisórios;
- monitorar permanentemente suas ações;
- promover a transparência de gestão.

Uma das vantagens do uso da tecnologia da informação, “ancorado pelo programa de Governo Eletrônico, foi fundamental nesse processo de racionalização de despesas, resgate da transparência e viabilização de serviços públicos de melhor qualidade”.<sup>107</sup>

No modelo de gestão adotado, cada instituição participante do programa indica representantes institucionais que atuam junto à Superintendência Poupatempo no planejamento, implantação e monitoramento da qualidade dos serviços prestados nos postos.

---

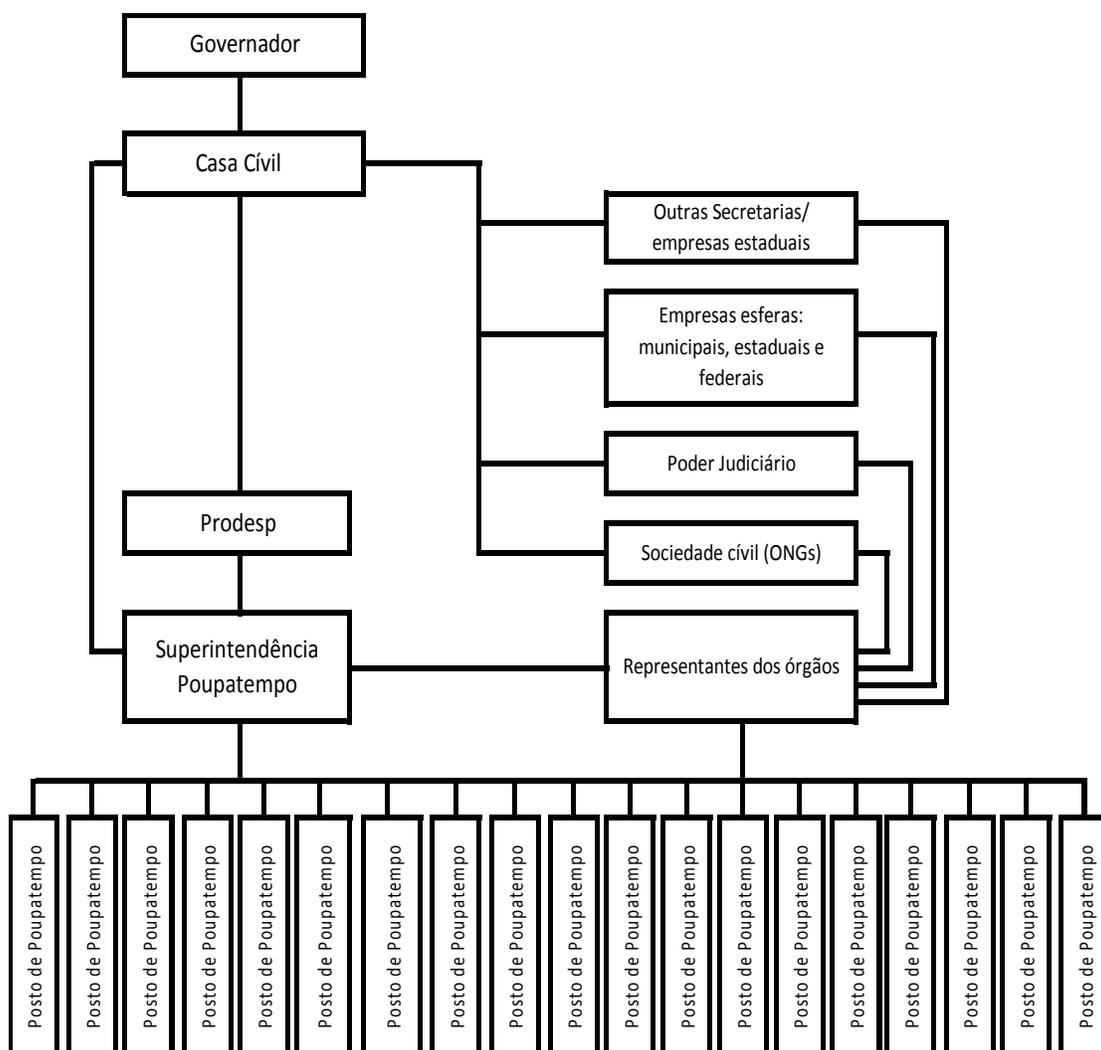
<sup>106</sup> Idem, p. 10.

<sup>107</sup> Idem, p.15.

A superintendência Poupatempo, hierarquicamente vinculada à Prodesp, é a responsável direta pela implantação, operação e gestão da qualidade do Programa Poupatempo.

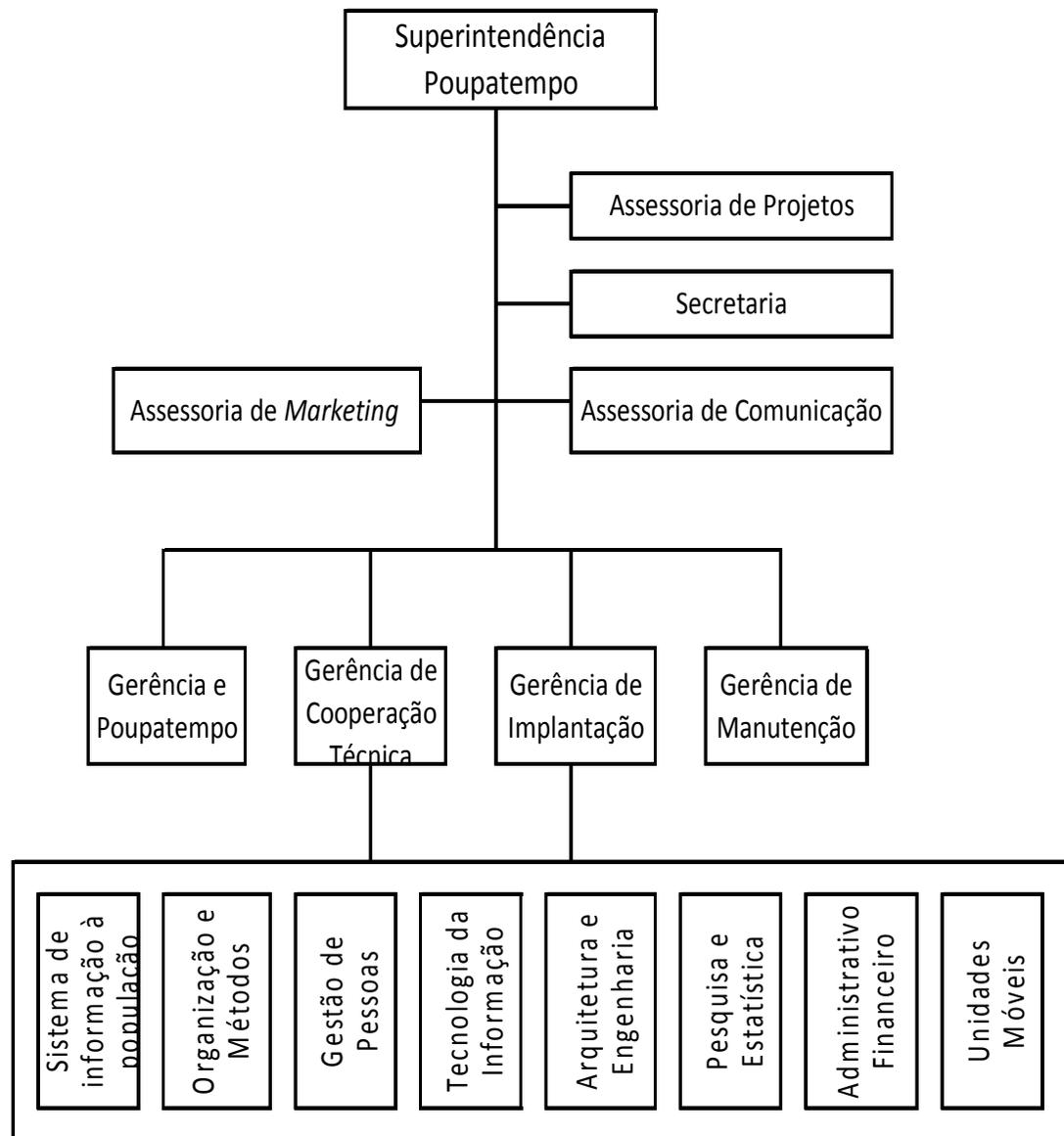
A superintendência funciona em estrutura matricial, sendo as diversas áreas e gerências articuladas por projetos, conforme a figura 1.

**FIGURA 1: Estrutura de funcionamento do Programa Poupatempo**



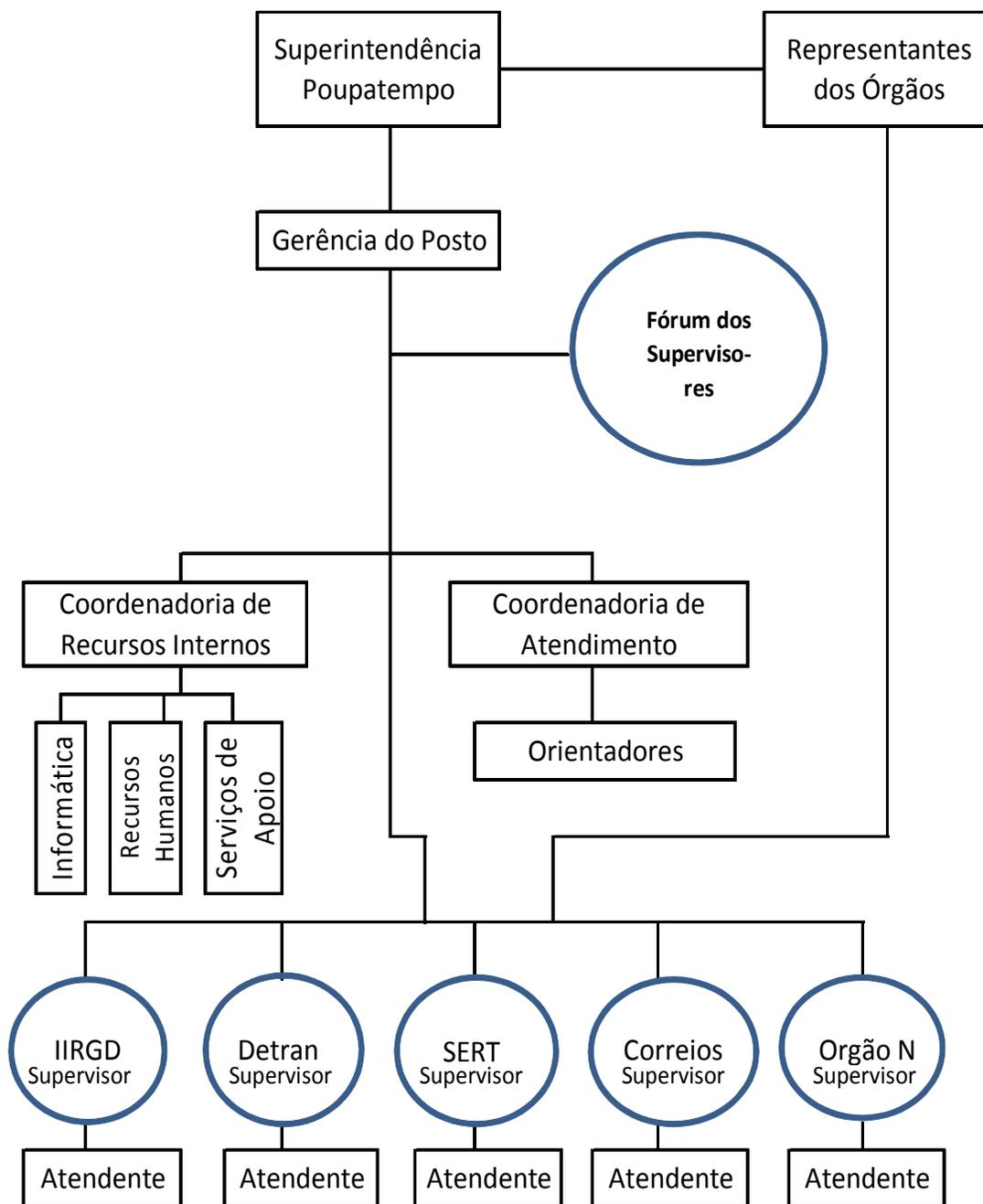
Fonte: SÃO PAULO: Casa Civil, p. 65.

**FIGURA 2: Estrutura Organizacional do Poupatempo**



Fonte: idem, p. 68.

**FIGURA 3: Estrutura dos Postos do Poupatempo**



Fonte: *idem*, p.69.

Os supervisores respondem ao órgão correspondente para o cargo chamado institucional do Poupatempo. Este cargo pode ser de diretor, no caso do RGD, Detran e TRE, e em alguns casos o cargo do institucional pode ser de gerente.

Nas iniciativas que propõem a incorporação do Padrão Poupatempo é imprescindível, e condição essencial, o funcionamento de uma instância responsável pela implantação, operação e gestão da qualidade de prestação dos serviços, pois cabe a ela o acompanhamento diário, a manutenção e a melhoria do padrão de qualidade.

O entendimento de “fornecimento de informação” compreende: as informações como produto final de algumas instituições participantes, por exemplo, informações estatísticas, orçamentárias, e processo licitatórios, etc.; as informações sobre requisitos e documentos exigidos para a realização dos serviços disponibilizados no Postos Poupatempo; e as informações de natureza orientativa sobre os serviços e equipamentos públicos em geral, não disponíveis nos Postos Poupatempo.

O fornecimento de informações é um dos pontos cruciais para que o cidadão tenha conhecimento prévio de todas as condições necessárias à execução dos serviços que irá solicitar.

Mesmo quando esses serviços não são oferecidos no local, é muito importante que o cidadão receba orientação de onde poderá encontrá-los e como realizá-los. Para isso, os funcionários dos Postos Poupatempo são também habilitados a buscar informações na Internet (e outras fontes de pesquisa) sobre serviços de natureza pública não disponibilizados nos Postos Poupatempo.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Idem.

No Programa Poupatempo, para que um atendimento seja bem-sucedido, do ponto de vista do fornecimento de informação, depende:

- da qualidade da informação que o cidadão obteve antes de se dirigir ao Posto (como, por exemplo, ter acessado informações, via Internet, no sítio do programa, ou tê-las obtidos por telefone);

- da qualidade da informação que o usuário recebeu no próprio local.

O sucesso, nesse caso, pode ser medido por meio de pesquisa realizada com os usuários após concluído o atendimento; e também considerando-se as manifestações dos cidadãos.<sup>109</sup>

## **2.6 A Qualidade do Programa Poupatempo no Atendimento ao Público**

Os pesquisadores Tokairim e Lopes destacaram as qualidades apuradas a partir de dados do governo do Estado.<sup>110</sup>

O padrão Poupatempo tem sido muito bem avaliado e é considerado pela mídia e pela população como referência de atendimento ao cidadão. Tokairim e Lopes descrevem as seguintes formulações e práticas:

- poder se deslocar da residência para o atendimento, com informações necessárias para os procedimentos exigidos;

---

<sup>109</sup> Idem, p. 123.

<sup>110</sup> TOKAIRIM, L. & LOPES, A. C., *op. cit.*

- utilizar-se do e-poupatempo fora do horário comercial, facilitando a rotina já planejada do cidadão;
- economia de tempo por realizar vários serviços num mesmo espaço, economizando, inclusive, no custo de locomoção;
- no *e-poupatempo* não precisa pagar pelo preenchimento de formulários, reduzindo custos e constrangimentos;
- o atendimento é eficaz e respeitoso, com as orientações necessárias quanto ao procedimento e local para onde se deve dirigir para a demanda solicitada;
- ligações telefônicas gratuitas são disponibilizadas para orientação sobre os impressos e os serviços a serem utilizados ou para consultas ao sistema de informações sobre estes serviços em equipamentos de auto-atendimento;
- ambiente organizado, limpo, alegre, confortável e acolhedor, para a realização dos serviços;
- o atendimento é realizado por funcionários facilmente identificáveis, portando uniformes diferenciados, conforme a hierarquia e crachás de identificação;
- ter a possibilidade de efetuar pagamentos, para fazer fotocópias de documentos ou tirar fotos sem necessitar sair do recinto;
- mesmo quando acompanhado de familiares, todos são atendidos e acolhidos com conforto e dignidade;
- em caso de situações de contingências nos sistemas computacionais, de problemas de infra-estrutura como falta de luz, todos recebem orientações e alternativas de atendimento;

- ter a possibilidade de se manifestar, avaliar e sugerir em relação à qualidade do atendimento. As respostas são encaminhadas aos solicitantes;
- as manutenções, adequações e reformas necessárias não impactam no próprio atendimento;
- o respeito à ordem de chegada de cada usuário, a certeza de que não há regras contrárias.

O atendimento do Serviço Poupatempo oferece significativas mudanças na qualidade de vida da população, o "cliente", o usuário (ou seja, o cidadão) do serviço público passou a ser mais respeitado, a ser tratado com dignidade, eficiência e rapidez, enfim o cidadão passou a ser tratado como um cidadão. O tempo em que se privilegiava as áreas administrativas deu a vez a um objetivo principal, que é o de servir ao público da melhor forma possível.

Tokairim e Lopes afirmam que “nesta linha, a partir do alto padrão de qualidade na prestação de serviços (*front-office*), definem-se as necessidades e os investimentos a serem aplicados no ‘*back-office*’”.

111

O atendimento presencial ainda continua sendo o diferencial de atendimento para a população. A implantação de atendimento por terceirizados, sejam públicos ou privados, como pagamento de contas em agências do Correios, lotéricas, farmácias entre outros, tem sido alternativa para agilizar a máquina administrativa pública sem custos adicionais relevantes.

Tokairim e Lopes analisam essas iniciativas da seguinte forma:

---

<sup>111</sup> Idem, p. 9.

- de um lado (o aspecto positivo), possibilitar à população múltiplos endereços para cumprir uma obrigação;
- de outro (o aspecto negativo), retirar o conteúdo público deste ato: a figura do Estado, neste caso, não é transparente para a população.

As vias e-poupatempo e call center vêm sendo implantadas desde 2006 para que o atendimento seja potencializado. Por ser ainda recente, têm as rejeições naturais à implantação como total confiabilidade e segurança, falta de acesso a grande parte da população.

Quando essas reformas forem implementadas, os cidadãos e as empresas pouparão muito dinheiro, pois os custos de lidar com seus governos baixarão e os impostos poderão até diminuir. Vamos dar alguns exemplos dos tipos de reforma que se podem procurar com a quebra de silos, com a procura da eficiência e da eficácia e com o aumento da transparência, que por seu turno reduz as oportunidades de corrupção.<sup>112</sup>

Pesados investimentos estão sendo aplicados no uso das novas tecnologias para a disponibilização de serviços na Web.

Entretanto, entende-se que os projetos têm sido desenvolvidos ainda na concepção setorial, departamentalizada, fragmentada, órgão a órgão, secretaria a secretaria, esfera a esfera, âmbito a âmbito (...) exigindo do usuário conhecimento prévio em que instância de governo e a que órgão ele deve se dirigir para a realização do serviço.<sup>113</sup>

O estabelecimento e plena utilização do e-poupatempo deve ter como norteador:

a transição entre uma forma de governar fortemente segmentada, hierarquizada e burocrática, que ainda caracteriza o dia-a-dia da imensa maioria das organizações públicas e privadas, para um

---

<sup>112</sup> JARDIM, J. M. *A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais*. Disponível em: <<http://cinforme.ufba.com>>. Acesso em: 20/9/2008, p.8.

<sup>113</sup> TOKARIM & LOPES, . op. cit., p.11.

Estado mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, seguindo um figurino mais coerente com a chegada da sociedade do conhecimento, fenômeno que começou a ganhar contornos mais visíveis no último quarto do século passado.<sup>114</sup>

As ações para implementar o Governo Eletrônico têm sido uma das ações do Governo de São Paulo com a finalidade de facilitar a melhoria da sua própria gestão interna e da integração com os usuários.

## **2.7 Análises comparativas de custos entre o serviço Poupatempo e o serviço oferecido pelos órgãos originais**

Este item tenta demonstrar que os serviços concentrados não só facilitam o serviço de atendimento ao cidadão, mas também apresenta um valor agregado diante da redução de custos.

A empresa Florência Ferrer Pesquisa & Consultoria realizou a avaliação dos custos do programa Poupatempo em relação a outros atendimentos do Estado de São Paulo, oferecidos pelos órgãos tradicionais. Na tabela 4, encontra-se o custo médio final para as três modalidades de emissão do AAC – Atestado de Antecedentes Criminais - Numeral no Governo do Estado de São Paulo. “Foi calculada uma média ponderada entre os três escopos regionais que foram considerados ao longo do estudo: Capital, Grande São Paulo e Interior. Essa média não se aplica ao processo via Internet.”<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> MEIZI, R.A. & CARLOS, J. A. Governo Eletrônico e novos processos de trabalho. Egap- Fundap, São Paulo. Disponível em: <[www.governançagem.com](http://www.governançagem.com)>. Acesso em: 20/9/2008, p. 18.

<sup>115</sup> SÃO PAULO, Portal Poupatempo. *Avaliação de Custos pela Inovação na Prestação de Serviços: Emissão de Carteira de Identidade e de Atestado de Antecedentes Criminais*. Disponível em: <[www.poupatempo.sp.gov.br](http://www.poupatempo.sp.gov.br)>. Acesso em: 9/9/2008, p. 8

**TABELA 4: Custo médio por processo**

<b>Modalidades</b>	<b>AAC numeral</b>
<b>Custo total</b>	
Média proporcional	R\$ 50,71
Media Poupatempo – exceto Ribeirão Preto	R\$ 33,94
Internet	R\$ 0,44
<b>Custo Estado</b>	
Média tradicional *	R\$ 14,31
Média Poupatempo – exceto Ribeirão*	R\$ 20,38
Internet	R\$ 0,04
<b>Custo Sociedade Civil</b>	
Média tradicional *	R\$ 36,40
Média Poupatempo – exceto Ribeirão*	R\$ 13,56
Internet	R\$ 0,40

\*Valores corrigidos para 2006, utilizando-se o ICV – DIEESE.  
Fonte: Portal Poupatempo.

A análise desta tabela apresenta:

Pelo custo total (Estado + Sociedade Civil), o mais custoso é a modalidade Tradicional. Em seguida vem o custo total do processo realizado nos postos Poupatempo. Como se esperava, o processo eletrônico acaba sendo o mais barato para realizar. O custo total do processo Tradicional é 49,4% mais caro que custo total do Poupatempo. O custo total do Tradicional é aproximadamente 113 vezes mais caro que o eletrônico, enquanto que o Poupatempo é aproximadamente 75 vezes mais caro que este.<sup>116</sup>

Em termos de custos totais nos atendimentos presenciais (Poupatempo x Tradicional), observa-se que o processo realizado da forma tradicional, pelos órgãos como Delegacia de Polícia é mais caro para o cidadão do que aquele realizado pelo Poupatempo.

Para o Estado o inverso é verdade: o custo de emissão de um atestado de antecedentes criminais numerais é mais barato em sua forma tradicional do que quando emitido nos Postos Poupatempo. Temos que considerar a infra-estrutura física de um posto Poupatempo nesse caso, e também todos os aspectos de qualidade na prestação do serviço que comentamos no item 09 desse estudo. Porém, a diferença entre esses custos para cada agente é de significativa quantia. Para o Estado, o processo pelo Poupatempo é 42% mais caro que o tradicional. Já para a Sociedade Civil, o processo tradicional é 168% mais caro que o Poupatempo.<sup>117</sup>

A grande importância da tabela acima, entretanto, se resume nos valores do processo eletrônico. Esses resultados põem em evidência o impacto expressivo na redução de custos quando se fornece um serviço integralmente pela Internet. O valor seria ainda mais expressivo se não fosse considerado o custo de impressão. Mesmo considerando este custo, fala-se de um valor que é menor que 1/100 do valor do tradicional. Destaca-se que somente em 7 meses de atividade, o AAC por Internet foi emitido mais de 2,5 milhões de vezes, e esta quantidade

---

<sup>116</sup> Idem, p. 9.

<sup>117</sup> Idem.

tende a crescer cada vez mais. Abaixo segue os atendimentos presencias;

**Tabela 5: Custo Médio Ponderado da emissão de RG e Atestado de Antecedente Criminal, por tipo de documento.**

	<b>Média ponderada</b>	<b>RG 1ª vez menor</b>	<b>RG 1ª via maior</b>	<b>RG 2ª via</b>	<b>AAC numeral</b>	<b>ACC nominal</b>
<b>Custo total</b>	R\$ 40,78	R\$ 40,99	R\$ 50,01	R\$ 42,96	R\$ 33,32	R\$ 43,38
Média tradicional	R\$ 47,00	R\$ 40,38	R\$ 53,43	R\$ 40,95	R\$ 41,42	R\$ 48,48
Média Poupatempo (exceto Ribeirão Preto)	R\$ 33,89	R\$ 33,61	R\$ 45,31	R\$ 36,72	R\$ 25,00	R\$ 30,63
<b>Custo do Estado</b>	R\$ 14,77	R\$ 15,11	R\$ 22,91	R\$ 10,73	R\$ 13,96	R\$ 21,98
Média tradicional	R\$ 12,07	R\$ 12,26	R\$ 19,32	R\$ 8,44	R\$ 11,80	R\$ 11,03
Média Poupatempo (exceto Ribeirão Preto)	R\$ 10,84	R\$ 10,01	R\$ 27,83	R\$ 12,77	R\$ 15,00	R\$ 24,61
<b>Custo Social</b>	R\$ 26,06	R\$25,38	R\$27,10	R\$27,10	R\$19,59	R\$21,60
Média tradicional	R\$ 34,98	R\$34,17	R\$34,12	R\$34,12	R\$29,16	R\$29,66
Média Poupatempo (exceto Ribeirão Preto)	R\$ 17,05	R\$14,59	R\$14,59	R\$17,48	R\$11,30	R\$16,01

Fonte: Portal Poupatempo.

A análise desta tabela nos permite chegar aos seguintes resultados:

O custo de tirar documentos no Poupatempo é menor para o cidadão usuário do Poupatempo do que no órgão competente. Quanto ao custo para o Estado na retirada do Registro Geral (RG) 1 a via e nos Atestados de Antecedência Criminal (AAC) nominal o Estado tem um gasto alto pois a pesquisa papiloscópica aumenta o custo para o governo.

Em análise feita por Sidney Beraldo, Secretário estadual de Gestão Pública, o decréscimo de custo no Poupatempo mostra a importância do serviço para baratear os custos da sociedade.<sup>118</sup>

## **2.8 Referência no Estado, no País e no Exterior**<sup>119</sup>

O Poupatempo consolidou-se como referência junto às comunidades locais e regionais onde está inserido, participando de atividades sociais, culturais e educacionais dentro e fora dos postos, com equipes que também levam serviços a comunidades carentes, escolas, asilos e presídios.

A manutenção e o aprimoramento do Padrão Poupatempo de Atendimento é o que faz com que o programa seja procurado, inclusive, por países da África e da América Latina para a realização de cooperação técnica, como a consultoria que está sendo prestada à Nicarágua para a implantação de uma Central de Atendimento à

---

<sup>118</sup> BERALDO, S. *Avaliação de Custos pela inovação na prestação de serviços*: Emissão de Carteira de Identidade e de Atestado de Antecedentes Criminais. Disponível em: <<http://relogioda economia.gov.sp>>. Acesso em: 17/9/2008, p. 4.

População, e a que está sendo negociada com o governo de Moçambique.<sup>120</sup>

Em São Paulo, um exemplo bem-sucedido de consultoria foi o trabalho realizado pelo Poupatempo junto ao Tribunal Regional do Trabalho (TRT). Focado na nova unidade de atendimento do tribunal - a pedido do próprio TRT -, o chamado “Projeto de Modernização do Judiciário” foi trabalhado sob a ótica do cidadão usuário, englobando toda a sistemática de recepção e atendimento, incluindo a capacitação dos Recursos Humanos, entre outros itens.<sup>121</sup>

A democratização do acesso às informações sobre os serviços - disponíveis para consulta pela Internet, pelo Disque Poupatempo, por impressos, pelos totens eletrônicos nos postos e no Terminal Rodoviário Tietê e, por fim, junto aos Orientadores ao Cidadão, funcionários treinados para receber e orientar as pessoas- mostra que a disseminação de informações é fundamental para uma sociedade mais justa.

Hoje o Programa Poupatempo é uma referência na prestação de serviços públicos de qualidade, tendo recebido o índice de 99% de aprovação nos anos de 2001 a 2006, e na pesquisa de 2008 o índice de 97% de aprovação de seus usuários, com um Padrão de Atendimento a ser disseminado e reproduzido em diversos setores.

## **2.9 Desafios e perspectivas**

A expansão com nova modalidade de implantação é considerada um dos projetos estratégicos do governo do Estado de São Paulo, tanto

---

<sup>120</sup> SÃO PAULO: Casa Civil, *op. cit.*

<sup>121</sup> SÃO PAULO, Portal Poupatempo. Disponível em: <[www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br)>. Acesso em: 14/8/2007.

que o Programa Poupatempo implantou em 2006, em parceria com o setor privado, sete unidades de atendimento, sendo um Posto Fixo (Bauru) e seis Unidades Móveis (duas para atender a Região Metropolitana de São Paulo e quatro para o interior).

Para estes projetos foram acolhidas em 2007, mais de 300 inscrições de empresas interessadas na parceria com o governo, para a operação e a instalação de novas unidades de atendimento padrão Poupatempo.<sup>122</sup>

As contratações das empresas privadas foram feitas com obediência à Lei Federal de Licitações Públicas (Lei Federal nº 8.666/93, de 21/6/1993), mas estão inspiradas nos princípios norteadores da parceria público-privado, com investimentos a cargo da empresa privada e a remuneração pelo Poder Público.

Estas contratações não trazem nenhuma alteração na forma de prestação dos serviços oferecidos aos cidadãos pelos órgãos que integram o Programa Poupatempo, garantindo, prioritariamente, a manutenção do padrão de qualidade. Os órgãos continuam responsáveis, como acontece hoje, pela prestação de serviços ao cidadão, permanecendo o Poupatempo/Prodesp como responsável principal pelo programa e sua operacionalização, sob a coordenação da Casa Civil do governo do Estado de São Paulo.

Nesta nova modalidade, também está em andamento a implantação dos Postos Poupatempo Fixos de Santos, Osasco, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e da capital (Lapa), uns em licitação para realização do projeto de arquitetura e engenharia, outros com projeto já em andamento.

---

<sup>122</sup> Idem..

No dia 5 de outubro de 2007 o atual governador José Serra lançou o Poupatempo do Empreendedor que deverá estar em funcionamento em 2009. é um programa voltado à resultados do Programa Estadual de Desburocratização (PED). Ele virá facilitar via e-poupatempo a:

- Reduzir para 03 dias o prazo médio de abertura das empresas;
- Estabelecer canal único de comunicação com os órgãos públicos (Portal do Empreendedor).

Este programa segue quatro princípios:

1) Desburocratizar para informatizar <sup>123</sup>

Simplificar as

“exigências dos órgãos estaduais licenciadores. Para isso foi constituído o Comitê Gestor do Portal Poupatempo do Empreendedor e do CADEMP (Cadastro Integrado de Empresas Paulistas), formado por técnicos de todas as Secretarias de Estado envolvidas no PED.”<sup>124</sup>

2) Baratear para formalizar:

Para aumentar a formalização dos pequenos empreendedores o Comitê Gestor do PED trabalhou pela regulamentação do Microempreendedor Individual (MEI), figura esta prevista no SuperSimples. O MEI é aquele pequeno empreendedor que vive do auto-emprego (jardineiro, eletricitista, encanador, artesão etc), fatura até R\$ 36 mil reais/ano e, na grande maioria, trabalha na total informalidade<sup>125</sup>

Estima-se que 3,2 milhões de pessoas em São Paulo estejam incluídas diretamente neste perfil. Eles poderão emitir recibo ao invés

---

<sup>123</sup> PORTAL DO CIDADÃO. *São Paulo lança o Poupatempo Empreendedor*. Disponível em: <[www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br)>. Acesso em: 27/9/2008.

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> Idem.

de nota fiscal, pagará imposto único com carga reduzida (4% do faturamento).<sup>126</sup>

### 3) Acreditar no cidadão para agilizar:

Dispensa de licenças para MPE de baixo risco e substituição delas por documento assinado por profissionais especializados para MPE com atividade de médio risco. Dispensa de reconhecimento de firma.<sup>127</sup>

### 4) Ousar para inovar:

Criação do Portal Poupatempo do Empreendedor e do Cadastro Integrado de Empresas Paulistas, com administração conjunta dos órgãos estaduais e municipais. Estes instrumentos atenderão a todos os empresários do Estado de forma rápida e sem burocracia.<sup>128</sup>

## **Projeto Ponto.SP**

Para atender à demanda dos municípios pela instalação de Postos Poupatempo, o projeto Ponto.SP configura-se como o modelo mais importante de prestação de serviços públicos para as cidades de menor porte. O projeto, que incorpora a tendência de migração dos serviços públicos para o meio eletrônico, é a mais recente iniciativa do Programa Poupatempo.

O Ponto.SP é um espaço que visa a facilitar o acesso da população aos serviços públicos disponíveis na Internet, oferecendo

---

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> Idem.

<sup>128</sup> Idem.

computadores de acesso à rede, impressoras e atendentes que executam os serviços públicos oferecidos pelo Portal Cidadão.SP ([www.cidadao.sp.gov.br](http://www.cidadao.sp.gov.br)).

O projeto destina-se a atender as cidades que não se constituem como sede de Regiões Administrativas e que estão distantes dos Postos Fixos do Poupatempo. Para isto, conta com a parceria das Prefeituras Municipais.

A implantação do projeto é feita de maneira simples, com investimentos de baixo porte. A Casa Civil formaliza o convênio com a Prefeitura Municipal para a instalação do Ponto.SP. A Prefeitura disponibiliza o espaço físico e sua manutenção, e aloca os Recursos Humanos. O Poupatempo/Prodesp ajusta o espaço (instalação elétrica e lógica, instalação do *link* de comunicação de dados, mobiliário e equipamentos) e faz a operacionalização e gestão do projeto.

Já estão em funcionamento as salas-piloto de atendimento de Tatuí, Bom Jesus dos Perdões, São Bento do Sapucaí, São Roque e Francisco Morato.

Assim, após a avaliação e ajustes do piloto implantado em 2006, que permitirá a consolidação de sua estrutura administrativa, o Poupatempo planeja expandir o Ponto.SP. Conforme já descrito neste trabalho, o planejamento do governo contempla o ano de 2010 como data limite para os planos de expansão.

Para o período de 2007 a 2010, a idéia é realizar uma implantação com crescimento progressivo, instalando-se em torno de 100 salas de atendimento por ano, visando a atender cerca de 400 municípios paulistas por meio da parceria Estado/município, com baixos custos e bom desempenho.

Bons alvos, dentro dos 511 municípios com baixo desenvolvimento econômico, de acordo com o Índice de Responsabilidade Social, são os cerca de 411 municípios paulistas com menos de 20 mil habitantes.

Essa implementação permitirá exercitar a opção de distribuição dos pontos de presença do governo eletrônico no território, por oposição à sua concentração em unidades maiores, que demandariam estrutura de administração de maior complexidade e alto investimento.

### **2.10 Cenário Presente: Breve Relato da Atual Gestão**

Desde junho de 2006, o Programa Poupatempo encontra-se em sua terceira gestão. Nela desenvolveu-se o “Plano dos 100 dias”, e uma reorganização da Superintendência do Programa, contemplando a evolução e a necessidade de melhora. As medidas cabíveis vem sendo implantados acompanhando as diretrizes do novo governo.

Destaca-se como ponto fundamental desta terceira fase a preocupação com a Gestão da Qualidade, feita pela recém-criada Gerência de Planejamento e Atendimento, na busca da melhoria contínua e na manutenção do Padrão Poupatempo de Atendimento. Essa gerência criou e vem coordenando uma equipe de qualidade com o objetivo de integrá-la ao Escritório de Qualidade da Prodesp, e com a missão de implementar Gestão de Qualidade nos Postos Poupatempo, o que assegurará melhores práticas de atendimento ao público, definindo, a partir das estratégias e objetivos do projeto, os melhores parâmetros e indicadores para se obter eficiência sobre os investimentos realizados.

O trabalho dessa equipe engloba, entre outros aspectos, criar cultura organizacional de gestão através de indicadores de qualidade do

Programa Poupatempo, a definição de critérios para a entrada e saída de órgãos nos postos para dimensionamento de *layout* e para introdução do conceito de gestão e auditoria de processos. O objetivo final foi o de buscar, em 2007, a certificação ISO-9001 pela qualidade no atendimento. Esse objetivo ainda não foi alcançado

Considerando as diretrizes do Programa Poupatempo, que o fizeram consolidar-se como referência nacional e internacional, essa Gestão da Qualidade com metodologia aplicada à implantação e à manutenção dos postos será fundamental para obter respostas que melhorem as tomadas de decisões no que se refere à relação custo x benefício do atendimento de cada posto, bem como para a aplicação em futuros trabalhos de consultoria e auxiliar na definição de novos modelos de gestão.

A Área de Teleinformática da Superintendência do Poupatempo também passou a ser uma Gerência, a de Tecnologia da Informação, agrupando as áreas envolvidas com desenvolvimento de sistemas, infraestrutura, suporte técnico e a de serviços públicos eletrônicos, com o e-poupatempo, o Ponto.SP e o Sistema de Informações à População, que engloba o teleatendimento e o Guia de Informações sobre Serviços Públicos do Poupatempo. Esta formação pretende reforçar o enfoque no uso e desenvolvimento dos recursos de TI para todo o programa.

Devido ao porte do orçamento do programa foi destacada outra Gerência, a Administrativo-Financeira, em busca de uma otimização ainda mais profunda dos recursos públicos, bem como de uma gestão mais eficiente dos contratos e convênios.

Outra nova Gerência, a de Infra-estrutura, que engloba as áreas de arquitetura e engenharia, tem seu foco especificamente voltado para a

implantação de novos postos e para a manutenção dos existentes, de modo a garantir o uso dos recursos da melhor maneira possível.

### **CAPÍTULO III: O POUPEMPO DA UNIDADE DE SANTO AMARO - SP**

Tendo em vista que todo Posto do Poupeempo tem a mesma estrutura em sua organização, aspectos físicos e modelo de gestão, este capítulo apresenta o levantamento do Posto de Atendimento de Santo Amaro para analisar o atendimento ao cidadão usuário, pesquisando a gestão de pessoas e de processos utilizados para tal fim.

A escolha do posto de Santo Amaro para a coleta de dados se deu pela grande afluência de pessoas para o atendimento e também para evitar o posto central (Sé), que, por ter sido o primeiro posto do projeto, existe uma grande preocupação para manter o padrão de atendimento.

A metodologia utilizada está pautada na pesquisa qualitativa, foram utilizadas várias entrevistas, que nos proporcionou analisar o foco de pesquisa deste trabalho. A pesquisa está baseada “na atitude crítica que organiza a dialética do processo investigativo, que direciona o foco e ilumina o cenário da realidade a ser estudada.”<sup>129</sup>

A coleta de dados e a análise basearam-se na crença de que o pensamento reflexivo-investigativo contempla o processo de pesquisa e “organiza-se em torno de um quadro de referência, decorrente de

---

<sup>129</sup> GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S. *Questões de método na construção da pesquisa em educação*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 109.

atitudes, crenças e valores que se configuram como concepções de mundo, de vida, de conhecimento.”<sup>130</sup>

A pesquisa de campo foi realizada com entrevistas com quatro tipos de pesquisados: a) usuários; b) funcionário da Superintendência; c) profissionais de Recursos Humanos; d) profissionais atendentes de posto Poupatempo.

### **A) Pesquisa 1 – Os Usuários dos Serviços**

Realizada no dia 6 de fevereiro de 2007, no saguão do Poupatempo de Santo Amaro.

A pesquisa aplicada aos usuários do Poupatempo foi direcionada a onze usuários escolhidos aleatoriamente, avaliando a impressão das pessoas logo após saírem do posto de atendimento a partir de uma pesquisa que não requer profundidade. As entrevistas tiveram como foco a sustentabilidade do Programa Poupatempo, a estratégia para manter a oferta ao cidadão, a melhoria contínua e a sua satisfação quanto ao atendimento de suas expectativas, podendo ratificar ou retificar a pesquisa já encontrada do Ibope no que se refere ao atendimento.

As questões aplicadas foram em grande parte questões de múltipla escolha, contendo quatro alternativas e deixando uma outra opção para uma quinta resposta. A seguir serão detalhadas as questões e as respostas obtidas em cada uma delas.

#### **Questão 1: O que fez você escolher o Poupatempo?**

---

<sup>130</sup> Idem, p.108.

Nesta questão obtiveram-se as seguintes respostas:

Seis pessoas responderam “pela facilidade e rapidez no atendimento”.

Duas responderam que “foi por indicação”.

Uma respondeu “pela proximidade da casa”.

Dois responderam “pelo excelente serviço”.

### **Questão 2: É a primeira vez que você utiliza o Poupatempo?**

Nesta questão, obtiveram-se as seguintes respostas:

Oito responderam que “não”.

Três responderam “ser a primeira vez”.

### **Questão 3: Qual a vantagem de utilizar o Poupatempo?**

Respostas obtidas:

Seis responderam que “pela gentileza dos servidores públicos e a eficácia”.

Quatro responderam que “pela rapidez”.

Um não soube/ou não quis responder.

As respostas da pesquisa confirmam a percepção do domínio público sobre o bom atendimento à população e a agilidade do processo de atendimento. Os comentários e análises seguem-se ao final das pesquisas.

## **B) Pesquisa 2 – Funcionário da Superintendência**

Realizada no dia 14 de abril de 2007, na sede da Superintendência em São Paulo, com uma funcionária cuja função é de assessora da superintendência. Ela é funcionária da PRODESP, trabalha no Poupatempo desde a sua inauguração e é analista de computação por formação.

Nesta pesquisa de campo procurou-se identificar os processos para perpetuar o programa e os aspectos de preparo dos funcionários, de novos funcionários e o treinamento para atendimento.

Foram utilizadas questões abertas.

### **Questão 1: O que faz o Poupatempo ser reconhecido como de bom atendimento?**

“Acredita-se que a desburocratização dos serviços públicos foi fundamental, unindo em um único espaço várias secretarias e serviços para facilitar e concluir um bom atendimento.

Outro fator que contribui para um bom atendimento é a eficiência da comunicação. Cada área tem profissionais capacitados a atender a todos, inclusive os deficientes visuais, uma vez que os uniformes foram criados a partir de uma linguagem pautada em cores. Uniformes com gravatas vermelhas nas faixas orientadoras vermelhas e gravatas verdes nas faixas verdes são usados por profissionais chamados guias de serviços.

Os profissionais já capacitados dão cursos para os novos para que esta fluência na comunicação não se perca.

O Poupatempo é um fenômeno no País e atualmente também é reconhecido em diversos países. Os profissionais do Poupatempo fazem consultoria para abrir novos projetos similares às centrais de atendimento no Brasil, na Nicarágua (Federal) e em Moçambique.”

**Questão 2: Qual a estratégia do Programa Poupatempo para que seja perene, independentemente de mudanças políticas?**

“O primeiro e o ponto mais importante é seguir a cultura do atendimento implantado no Poupatempo, que é atender cidadãos de forma diferenciada, dignificando-os.

Além disso, a Secretaria da Ação Social promove dentro do Programa Poupatempo ações chamadas de cidadania, que auxiliam a população a tomar posse, a apropriar-se do espaço. Exemplo: em Santo Amaro, pessoas usam a lanchonete e o banheiro por serem limpos. O cidadão utiliza a biblioteca; a sala de reuniões é utilizada pela Associação Comercial, e há espaço para reuniões sobre a cultura nordestina, entre outras.

O CONSEG Conselho de Segurança e o gerente do Poupatempo são convidados como participantes da comunidade para manter a unidade e padronização do serviço Poupatempo.

O programa também participa de ações promovidas pela Secretaria de Ação Social, através de atividades recreativas, por exemplo. Isto faz com que a população fique mais em contato com os funcionários do programa e haja esta aproximação entre o serviço e a comunidade.”

**Questão 3: Como é preparado o atendimento?**

“O *layout* é fundamental, pois o elevado número de pessoas por dia precisa ser adequado à circulação dos usuários e à flexibilidade e ergonomia do local, cadeiras, mesas, material disponível. Tótems eletrônicos e panfletos de todos os postos são colocados à disposição, com taxa e horário de atendimento em todos os postos. É possível também orientações por telefone ou no *site* do Poupatempo.

A avaliação do usuário é o termômetro da qualidade e do desempenho do atendimento. O *turnover* é baixo no meio estratégico. Somente os serviços terceirizados, no setor de limpeza (faxina), apresenta um *turnover* elevado.

**Questão 4: O serviço Poupatempo está sendo preparado para a terceirização. Como está sendo preparada a terceirização?**

“Foi estipulado um consórcio de empresas, aprovado pela Superintendência do Poupatempo.

É necessário um investimento estimado em R\$ 10.600.000,00. O pagamento será efetuado pelo consórcio, após estar operando. O governo paga uma mensalidade ao consórcio.

Um auditor PRODESP auxilia e controla a implantação do terceirizado. A equipe que auxilia a terceirização pertence às áreas de Engenharia, RH e de Gestão de Processos. Após ser implantada, a gestão é matricial. O gerente será sempre um servidor público.

Antes da inauguração de qualquer posto, terceirizado ou não, é feita uma pré-operação. São convidados familiares e alguns cidadãos para utilizar o posto e fazer comentários e observações sobre o atendimento recebido.

O segundo passo é uma inauguração com eventos, para se aproximar da comunidade. Após a abertura com o atendimento normal, há um programa de “cliente anônimo” em que se faz uma pesquisa local e se avalia o atendimento.

É feita uma análise do fluxo de triagem da senha: o instituto de identificação e a secretaria de emprego apresentam a maior demanda. Identificou-se uma demanda sazonal: em janeiro, concentração na Secretaria da Fazenda e de Identificação. Normalmente há 36 mesas de atendentes para tirar Cédula de Identidade (RG). No mês de janeiro e julho são remanejados mais cinco atendentes para esta função. Apesar disto, em janeiro não se consegue manter o atendimento de RG em duas horas.

A análise de fluxo detectou que às segundas-feiras o fluxo maior é no setor de RG e Carteira de Trabalho; às sextas-feiras o fluxo de atendimento maior acontece no DETRAN, principalmente em São José, pela característica de cidade mais rica. Sábado, no Posto Sé, a procura em geral tem um aumento de 40%. Todos estes fatores são considerados para a eficiência no atendimento. É feita a escala de horário dos funcionários de acordo com esta análise e estudo.”

**Questão 5: Existe uma avaliação feita com os funcionários. Como é feita esta avaliação?**

“A pesquisa de opinião demonstra os pontos críticos. Os funcionários que rompem os padrões e a cultura do Programa Poupatempo podem ser devolvidos às unidades em que eram lotados originalmente. É raro isto acontecer, mas todos estão sujeitos a isso.

Não há uma avaliação formal e sistemática dos funcionários, a não ser pelo usuário e pelo gerente.”

Observações da pesquisadora sobre as respostas dadas pela Profissional da Superintendência:

Entende-se que a utilização do termo desburocratização, presente na resposta da questão 1, é utilizado pela funcionária com o sentido de dar ênfase na descentralização administrativa, na delegação de competência e no reforço da autonomia das entidades da administração indireta, em particular das empresas estatais.<sup>131</sup>

A desburocratização tem como objetivo retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado. A essência da proposta é transformar o comportamento da Administração em relação aos seus usuários. Assim, a desburocratização não se constitui apenas em uma proposição de natureza técnica e sim, antes de qualquer coisa, em uma proposta que pressupõe uma decisão essencialmente política, visto que afeta a própria estrutura de poder.<sup>132</sup>

Demonstra também esta pesquisa que há a necessidade de maior número de profissionais já capacitados para atender ao crescimento do programa. A preparação dos profissionais inicialmente é para o desenvolvimento dos conhecimentos específicos ao atendimento, e depois para a valorização do servidor.

A avaliação dos usuários é valorizada e serve como instrumento de planejamento de ações corretivas. A análise do fluxo é utilizada para a contenção de foco de problemas.

---

<sup>131</sup> CARNEIRO, J. G. P. *Burocracia Ligth*: eficiência e flexibilidade. Disponível em: <[www.desburocratização.org](http://www.desburocratização.org)> . Acesso em: 20/2/2008.

<sup>132</sup> Idem.

### **C) Pesquisa 3 – Funcionário de Recursos Humanos**

Pesquisa realizada em 4/7/2008, no local de trabalho da sala da Superintendência, com uma funcionária que ocupa o cargo de diretora de Recursos Humanos.

Procurou-se nesta entrevista identificar a política e estratégia de Recursos Humanos quanto aos aspectos de preparo dos funcionários, de novos funcionários e o treinamento para atendimento.

Foram utilizadas questões abertas.

#### **Questão 1: Qual a estratégia do Programa Poupatempo para que seja perene, independentemente de mudanças políticas?**

“Ao estimular a participação da população por meio dos canais de manifestação (fichas nos postos; “Fale Conosco”, do *site* do Poupatempo; por telefone – Disque Poupatempo), o programa fez com que a população de fato começasse a se sentir atuante no Poupatempo.

Ao “fazer parte” de algo, ao dar opinião e receber respostas, os cidadãos usuários acabaram por tornar-se “vigilantes” do Poupatempo, o que o fez se tornar um programa não de uma gestão ou de um partido político, mas um programa do Estado de São Paulo, apreciado pela população, que se apropriou dele e cobra a manutenção de sua qualidade.

Por outro lado, a própria manutenção da qualidade do Poupatempo é o que o torna consistente, possibilitando seu desenvolvimento e expansão.”

#### **Questão 2: Quais as ações de Recursos Humanos para qualificar o servidor público que trabalha no Poupatempo?**

“O funcionário que vai atuar num Posto Poupatempo passa por três tipos de treinamento: conceitual, comportamental e em serviço. Depois desse treinamento inicial, há ainda o programa de educação continuada, com reciclagens realizadas pelo menos uma vez por ano.

São tratados temas que vão além das questões técnicas, envolvendo ética, cidadania, relacionamento com os cidadãos e o papel do servidor público.”

### **Questão 3: Qual a Política de Recursos Humanos?**

“Capacitar os funcionários para o atendimento ao cidadão, para o desempenho da função pública, e estimular o desenvolvimento de suas habilidades.

Há programas de valorização dos funcionários. Durante alguns anos foi realizado o Programa Pouparceiros, no qual os próprios funcionários elegiam os colegas que se destacavam no atendimento ao cidadão e na convivência diária, e que eram premiados no final do processo.

Há também a valorização dos funcionários por meio de convite para a participação em grupos de trabalhos especiais como, por exemplo, de desburocratização, de implantação de um novo serviço ou sistema, de apresentação ao público externo, evento externo, etc.”

### **Questão 4: Como se estabelece a necessidade de Treinamento e Desenvolvimento?**

“Além da programação obrigatória, treinamento inicial e reciclagens, conforme as características de cada posto dos funcionários e do público, são realizados treinamentos específicos.

Por exemplo, todos os postos contam com uma equipe treinada em Libras (linguagem brasileira de sinais) para o atendimento ao cidadão surdo-mudo. Os funcionários também são capacitados para lidar com diferenças individuais e necessidades específicas, como o atendimento a deficientes visuais, mentais e cadeirantes.

Em 2006, os funcionários passaram por oficinas de automassagem, nas quais aprenderam técnicas de massagem e relaxamento para o dia-a-dia. Este tipo de treinamento partiu de solicitações dos próprios funcionários, por meio de pesquisa.

Em 2007, foi desenvolvido um módulo específico de “Sensibilização e capacitação ao atendimento do público GLBTT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais)”, que será ministrado – por meio do grupo de multiplicadores – a todos os funcionários que atuam nos Postos Poupatempo.

A necessidade de aperfeiçoamento em um campo específico de atendimento é que estabelece o tipo de treinamento que os funcionários receberão.”

### **Questão 5: Há avaliação da satisfação do profissional do Poupatempo?**

“Não diretamente da satisfação, mas há uma avaliação por competências realizada para os funcionários Prodesp.

Não é que não se tenham profissionais qualificados para o programa. Na verdade, o Estado (e suas secretarias) não conta com a quantidade de recursos humanos necessários para designar aos Postos Poupatempo. Em função disto, são contratadas empresas para prestar serviços de gerenciamento de mão-de-obra.

Independentemente da origem do funcionário (servidor público da administração direta, da administração indireta, estaduais, municipais ou federais, terceirizados), todos os funcionários passam pelo mesmo treinamento.”

Estas respostas trazem para a pesquisadora a reflexão sobre a continuidade do programa, além da plataforma de um partido político, com a terceirização da mão-de-obra, e reflete também a preocupação de atender todos os cidadão. O foco no cidadão fica evidenciado no teor das respostas.

#### **D) Pesquisa 4 – Funcionários do Poupatempo de Santo Amaro - SP**

Pesquisa realizada no dia 20 de agosto de 2007, durante expediente do posto, em uma sala de reunião com quatro atendentes, três atendentes multifuncionais, um gerente do pessoal de atendimento e o gerente do posto.

Foram escolhidos profissionais que ocupam diferentes funções e de diferentes níveis de escolaridade. O tempo de trabalho de cada uma deles no Poupatempo varia de 3 a 9 anos. O objetivo foi estabelecer uma linha de pesquisa entre os dados colhidos, a Superintendência e a prática com os funcionários.

Procurou-se averiguar o impacto da política de Recursos Humanos para o atendimento ao cidadão usuário.

Nesta coleta de dados foram feitas três perguntas. Para a terceira questão, por ser considerada pela autora como a pergunta que poderia trazer maior dificuldade na comunicação verbal, foram utilizadas figuras: o entrevistado deveria escolher figuras, que foram

apresentadas pela pesquisadora e complementadas por comunicação digital (fala). Após a escolha, os entrevistados associavam cada uma das figuras escolhidas aos conteúdos da entrevista. As figuras constam no anexo 2.

Para explorar e compreender a resposta dos funcionários sobre a satisfação dos funcionários em trabalhar no Poupatempo, somente na pergunta 3, seguiu-se os seguintes passos:

- 1) Disponibilizou-se as figuras para o funcionário que estava sendo entrevistado;
- 2) Lançou-se a pergunta pertinente ao objetivo desta pesquisa;
- 3) O entrevistado foi convidado a escolher a figura que retratasse a sua resposta;
- 4) Foi verbalizada a resposta explicando a figura;
- 5) Foi questionado a figura em relação à pergunta para melhor comunicação.

Os entrevistados tiveram facilidade de fazer o paralelo entre as figuras e a resposta apresentando coerência entre elas.

As figuras possibilitam ampliar a compreensão da comunicação através do simbólico, facilitando a validação das respostas durante a entrevista qualitativa de um processo. Por essa função, são chamadas de objetos intermediários. As figuras, também chamadas de objetos intermediários, têm como objetivo facilitar a compreensão do discurso analógico (não-verbal). Assim, o grupo ficou à vontade para se manifestar. A dinâmica do grupo fluiu naturalmente, com o revezamento espontâneo da iniciativa por começar a falar. Cada questão teve a resposta iniciada por um sujeito diferente, que começava a falar, sendo seguido pelos demais, com comentários complementares.

A escolha das figuras para a entrevista foi aleatória, prestando-se a servir como objetos intermediários facilitadores da comunicação entre entrevistado – entrevistador, uma vez que a condição de funcionário poderia limitar a espontaneidade das respostas. Apesar de as figuras permitirem interpretações projetivas de respostas pela identificação com a cena apresentada, não se utilizou este recurso, já que se trata de um instrumento não sistematizado e/ou validado por órgãos competentes, adaptado do trabalho realizado por J. Rojas-Bermudez, estudado por Joceli Drummond, J. e Andrea Souza, reforçado pelas teorias de Ghedin, E. e Franco, M.A.S., entre outros conforme descrito abaixo.

A expressão Objeto Intermediário foi criada por Rojas-Bermudez, médico, psicodramatista há 25 anos, para facilitar a comunicação. Segundo Drummond, o objeto intermediário facilita:

...uma relação com a comunicação natural. Esta comunicação se torna representante da estrutura da personalidade demonstrando as vincularidades das relações, relações interpessoais e relação com o trabalho, principalmente utilizado para as pessoas com medo do contato com o exterior.<sup>133</sup>

Rojas-Bermúdez descreveu oito classificações para mencionar as qualidades do objeto intermediário, sendo estas: existência real e concreta, inocuidade, maleabilidade, transmissor, adaptabilidade, assimilabilidade, instrumentabilidade e identicabilidade.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> DRUMMOND, J. & SOUZA, A. C. *Sociodrama nas Organizações*. S. Paulo: Agora, 2008, p. 32.

<sup>134</sup> ROJAS-BERMÚDEZ, J. G. *Introdução ao Psicodrama*. São Paulo: Mestre Jou, 1980.

A instrumentalidade e identicabilidade, no caso desta pesquisa, estão apoiadas na afirmação. Não existe total neutralidade do observador. Ele é observador e, ao mesmo tempo, é uma parte de sua observação.<sup>135</sup>

A forma de ver e de perceber a realidade com um olhar particular, sem deixar de revelar e demonstrar um contexto bem mais amplo que permite à realidade evidenciar-se por intermédio do pesquisador (...) a realidade toca diretamente a pessoa quando esta procura tocá-la<sup>136</sup>

Ainda segundo Drummond e Souza<sup>137</sup>, o uso do objeto intermediário, além de facilitar e transpor a dificuldade da comunicação, auxilia o indivíduo a enxergar e ampliar o que não se quer ver. Os objetos intermediários mais utilizados são: máscaras, figuras, músicas e desenhos.

A aptidão da vista, do olhar para se obter o discernimento, é o

primeiro sentido de que nos valem para o conhecimento e como o mais poderoso porque alcança as coisas celestes e terrestre, distingue movimentos, ações e figuras das coisas, e o faz com maior rapidez do que qualquer dos outros sentidos. É ela que imprime mais fortemente na imaginação e na memória as coisas percebidas, permitindo evocá-las com maior fidelidade e facilidade.<sup>138</sup>

Do ponto de vista prático, o objeto intermediário é qualquer objeto que funcione como facilitador do contato entre duas ou mais pessoas.

As etapas para se utilizar os objetos intermediários em uma pesquisa são:

---

<sup>135</sup> GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S., *op. cit.*, p. 109.

<sup>136</sup> *Idem*, pp. 87 e 88.

<sup>137</sup> DRUMMOND, J. & SOUZA, A. C., *op. cit.*

<sup>138</sup> CHAUI, M., *apud* GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S., *op. cit.*, p. 76.

1. Escolha do grupo de pessoas a ser pesquisado e local com privacidade, para as pessoas não se sentirem expostas.

A sala de reunião dentro do posto Poupatempo Santo Amaro, onde a entrevistadora e os entrevistados se encontraram, obedeciam a este princípio de privacidade, para que a autonomia fosse respeitada e os funcionários tivessem o direito de manter suas declarações sob seu exclusivo controle, tendo o direito de se comunicar com liberdade.

2. Escolha das perguntas para o foco da pesquisa.

O critério para a escolha das perguntas baseou-se no próprio escopo do trabalho e no pressuposto de que “o conhecimento obtido pela pesquisa é um conhecimento vinculado a critérios de escolha e interpretações de dados, qualquer que seja a natureza destes dados”.

139

3. Escolha das figuras pela pesquisadora.

A seleção das figuras pela pesquisadora atende à variedade de desenhos, das cores, dos formatos e temas. Este critério abre um leque de possibilidades para as possíveis escolhas pelos entrevistados. O “movimento da percepção do objeto à sua compreensão é mediado pelo conceito, representante da imagem do que é visto e do que as coisas são em si mesmas”.<sup>140</sup>

4. Fazer as perguntas ao sujeito da pesquisa, pedindo-lhe que responda por intermédio das figuras, explicando o seu significado.

---

<sup>139</sup> GATTI, B.A., *in*: GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S., *idem*, p. 106.

<sup>140</sup> GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S., *idem*, p.75.

É esperado que com a utilização dos objetos intermediários haja um esforço subjetivo que autorize as pessoas entrevistadas a expressarem “seus desejos e interesses”.<sup>141</sup>

O universo da percepção é um feixe de interpretação. Essa dialética entre perceber e interpretar é que potencializa o pensamento, a linguagem, a criatividade e a inteligência humana, lançando a pessoa na direção do conhecimento e facultando-lhe a permanência no conhecido como forma de iluminação daquilo que não podia ser visto. O que se conhece é somente aquilo que se traz à luz, e só o que se pode trazer à luz possibilita criar e recriar o mundo. ... ainda há um universo a ser trazido à luz do olhar para que se possa ser compreendido.<sup>142</sup>

##### 5. Aferir com o entrevistado a resposta verbal em relação à figura escolhida.

Este momento da entrevista facilita o entendimento das palavras e seus significados e significantes.

O que resulta de um trabalho de pesquisa é uma forma de ver e perceber a realidade com um olhar particular. (...) Todo discurso tem a pretensão de atingir a realidade e exprimir o mundo; refere-se a algo, a um mundo sobre o qual está falando. A fala do discurso é a expressividade da realidade que se pretende conhecer.<sup>143</sup>

##### 6. Analisar as respostas surgidas.

Foram escolhidos alguns temas centrais para nortear o trabalho de pesquisa, com vistas a atender ao objetivo do trabalho. Foram eles:

---

<sup>141</sup> SOUZA CAMPOS, G. W. *Um Método para Análise e Co-gestão de Coletivos*. São Paulo: Hucitec, 2000, p. 34.

<sup>142</sup> GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S., *op. cit.*, p. 74.

<sup>143</sup> *Idem.* p. 89.

sustentabilidade do programa e recursos para manter o bom atendimento e as políticas de RH para a melhoria contínua.

São apresentados a seguir os quatro tipos de pesquisa, em consonância com os tipos diferenciados de sujeitos.

A escolha por este método de coleta de dados, objeto intermediário, teve por objetivo observar a relação entre:

o mundo social externo ao indivíduo, profissional entrevistado, como sendo formado por estruturas reais, observáveis e relativamente estáveis, independente de como o indivíduo o percebe, e o enfoque subjetivista como ele concebe a natureza da realidade social, isto é, fruto de uma cognição individual que elabora nomes, conceitos, rótulos que ajudam a construir esta realidade.<sup>144</sup>

Esta técnica permite “desvelar a relação entre enunciadores, enunciados, receptores e contexto, na perspectiva da utilização de signos pertencentes a determinado sistema de signos”.<sup>145</sup> Os signos não se restringem a palavras, uma vez que as imagens facilitam concretizar os signos e os significantes, ou seja, o que se fala e o significado da expressão.

O olhar da pintura, articulando o olhar que procura pensá-la, amplia o universo do sujeito. Destarte, a tarefa do pintor é desvelar os meios visíveis pelos quais a pintura se torna acessível aos olhos do espectador. [...] seu olhar inspirado interroga o visível para compor o talismã do mundo, para fazer ver o visível, ensinando porque há o visível.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> MILES, M. B. & HUBERMAN, A. M. *Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods*. Disponível em: <[www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br)>. Acesso em: 20/3/ 2008, p. 10.

<sup>145</sup> SOUSA, J. P. *Elementos de teoria e pesquisa da comunicação e da mídia*. Disponível em: <[www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt)>. Acesso em: 20/9/2008, p.19.

<sup>146</sup> MERLEAU – PONTY, M., apud GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S., *op. cit.*, p. 77.

Para que se obtenha um melhor entendimento das respostas dadas pelos entrevistados, a percepção entre pesquisador e pesquisado necessita estar alinhada entre eles para que se evite interpretações errôneas. Assim, através das figuras, concretiza-se um melhor entendimento entre ambos. Perceber significa que “todo saber instala-se nos horizontes abertos pela percepção”.<sup>147</sup>

Durante a entrevista com os funcionários, o ponto relevante na coleta de informações residiu justamente no deslocamento das opiniões dos funcionários sobre a instituição para as associações conseguidas através das figuras, obtendo-se novos significados e atributos associados aos dados sobre a pesquisa no Poupatempo.

A fase da interação entre o entrevistado e o entrevistador, através da comunicação verbal, reforça que

ver não é pensar e pensar não é ver, mas sem a visão não se pode pensar; o pensamento nasce da sublimação do sensível no corpo glorioso da palavra que configura campos de sentido aos quais se dá o nome de idéia, (...) permitindo a recriação do mundo segundo forma que se dispõe para interpretá-lo.<sup>148</sup>

A relação do pesquisador e do indivíduo que responde a entrevista significa “a ingerência da opinião dominante dos cientistas de determinada época e lugar de demarcação científica”<sup>149</sup>. Este argumento alerta para a necessidade de se observar que toda discussão aberta de demarcação científica precisa ter a demarcação entre a compreensão do entrevistador e entrevistado.

---

<sup>147</sup> Idem., p. 71.

<sup>148</sup> Idem, p. 79.

<sup>149</sup> DEMO, P. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1986, p. 17.

Esta reflexão se torna relevante, pois a percepção e a interpretação do objeto de pesquisa

compõem complexo processo de leitura das múltiplas representações feitas do mundo. Isso quer dizer que o olhar quer ver sempre mais do que aquilo que lhe é dado ver. Olhar nesse caso significa pensar, e pensar é muito mais do que olhar e aceitar passivamente as coisas. Esse olhar pensante exige uma mudança de atitude diante do mundo e o modo pelo qual os fatos são configurados pela cultura. Então, olhar é interpretar e perceber para poder compreender como são as coisas e os objetos investigados.<sup>150</sup>

Partindo do princípio de que o ser humano é de natureza criativa, “no ato de perceber, ele tenta interpretar e, nesse interpretar, já começa a criar, já que não existe um momento de compreensão que não seja ao mesmo tempo criação.”<sup>151</sup>

Assim foi realizada a pesquisa por se acreditar que os pronunciamentos dos entrevistados poderão justificar os pontos a serem desenvolvidos na busca dos objetivos do trabalho e na determinação dos alcances e limites do programa Poupatempo, após 12 anos de atividades.

**Questão 1: Como vocês analisam as ações de Recursos Humanos para qualificar o servidor público que trabalha no Poupatempo?**

“A reciclagem que ocorre uma vez ao ano é muito boa... Deveria ocorrer mais vezes, quando acontecem é importante para os funcionários. Nos primeiros anos, os treinamentos tiveram como objetivo atender melhor o cidadão. Este ano o foco foi treinamento

---

<sup>150</sup> GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S., *op. cit.*, p. 71.

<sup>151</sup> OSTROWER, F., in: *idem.*, p. 73.

motivacional para que os profissionais pudessem relaxar, pois o trabalho é estafante. Teve oficina de teatro, relaxamento e canto.”

Os funcionários ressaltaram que quem freqüentou as oficinas voltou energizado. Foi um trabalho comportamental, analisado por três participantes como de reconhecimento do papel profissional no Poupatempo.

Ficou evidente que é necessário trabalhar mais as relações entre os funcionários do Posto de Santo Amaro para que haja sinergia grupal.

“A integração para os novos funcionários, terceirizados ou servidor público, antigamente levava 15 dias, hoje leva 3 horas. O funcionário já vem treinado e capacitado para o trabalho de atendimento, mas ainda lhe falta a integração com as pessoas e entender melhor o processo de atendimento, ou seja, os passos anteriores ao atendimento que ele está dando e os passos posteriores.”

## **Questão 2: Como vocês analisam o Treinamento e Desenvolvimento?**

“Muito bom, mas deveria ter mais vezes ao ano, pois há descontinuidade pelo longo tempo.”

Com falas pontuais, os participantes do grupo nomearam alguns pontos que deveriam ser trabalhados. De maneira geral, reunindo-se o conteúdo das falas, pode-se concluir que o foco para o próximos treinamentos propostos pelo Poupatempo deveria contemplar os seguintes pontos:

- Motivação e comprometimento dos funcionários mais acomodados, que trabalham menos que os outros;

- Nivelar conhecimentos: todos devem ter conhecimento sobre a atividade de cada um dos setores;
- Motivação para os funcionários de cada posto;
- Treinamento de melhoria contínua para os atendentes;
- Exercícios laborais;
- Equipes para oferecer treinamentos aos funcionários dentro do próprio local de trabalho.

**Questão 3: Como vocês manifestam a satisfação e insatisfação do profissional do Poupatempo? Quais são as insatisfações e a satisfação?**

Estas respostas foram coletadas individualmente e depois organizada pela autora.

Nesta questão, todos os funcionários se mostraram orgulhosos de trabalhar no Poupatempo: “funcionário no Brasil não é bem visto, mas quando dizemos que é do Poupatempo não há crítica”.

Os servidores públicos têm receio da terceirização, mas os novos funcionários não terão esta preocupação.

A maior insatisfação é quanto ao funcionário que não trabalha direito. Uma das queixas é quanto à ergonomia: as cadeiras deveriam ser adaptadas às diferentes alturas dos profissionais, pois causam desconforto, e deveriam ser oferecidas banquetas para as moças do atendimento e informação, pois elas trabalham em pé.

Quanto à insatisfação em relação ao atendimento, oito funcionários responderam que o trabalho no Poupatempo é, às vezes,

estafante, principalmente diante do nível de exigência dos usuários. É comum os usuários ficarem irritados quando não conseguem “tirar” os documentos que necessitam por falta de outros. Isto os irrita porquanto alguns não entendem que certos documentos requerem a apresentação de outros. Parece que alguns usuários acham que, por ser Poupatempo, não existe rotina e seriedade na emissão de documentos. Nesses casos, a relação atendente e usuário fica tensa, talvez até porque a intenção do usuário fosse exatamente pular fases na emissão de documentos, conseguindo apenas os documentos de que precisam naquele momento. Há ainda os usuários que têm a expectativa de tirar um documento em 20 minutos e acabam esperando duas horas, chegando até a quatro horas em janeiro e fevereiro, meses de maior demanda no Posto de Santo Amaro. O cidadão fica nervoso e acaba tratando mal os atendentes. Figuras escolhidas (coleção completa encontra-se no anexo 2):

**Figura 4: escolhida 4 vezes**



Este quadro representou para quatro entrevistados, a união dos profissionais para um bom atendimento.  
O foco central é o atendimento ao público.

---

**Figura 5: escolhida 1 vez**



Este quadro representou para dois entrevistados, o cuidado com os cidadãos usuários, principalmente os de baixa renda.

---

**Figura 6: escolhida 1 vez**



Este quadro representou para o entrevistado, um novo sol para os cidadãos e para a imagem do servidor público.

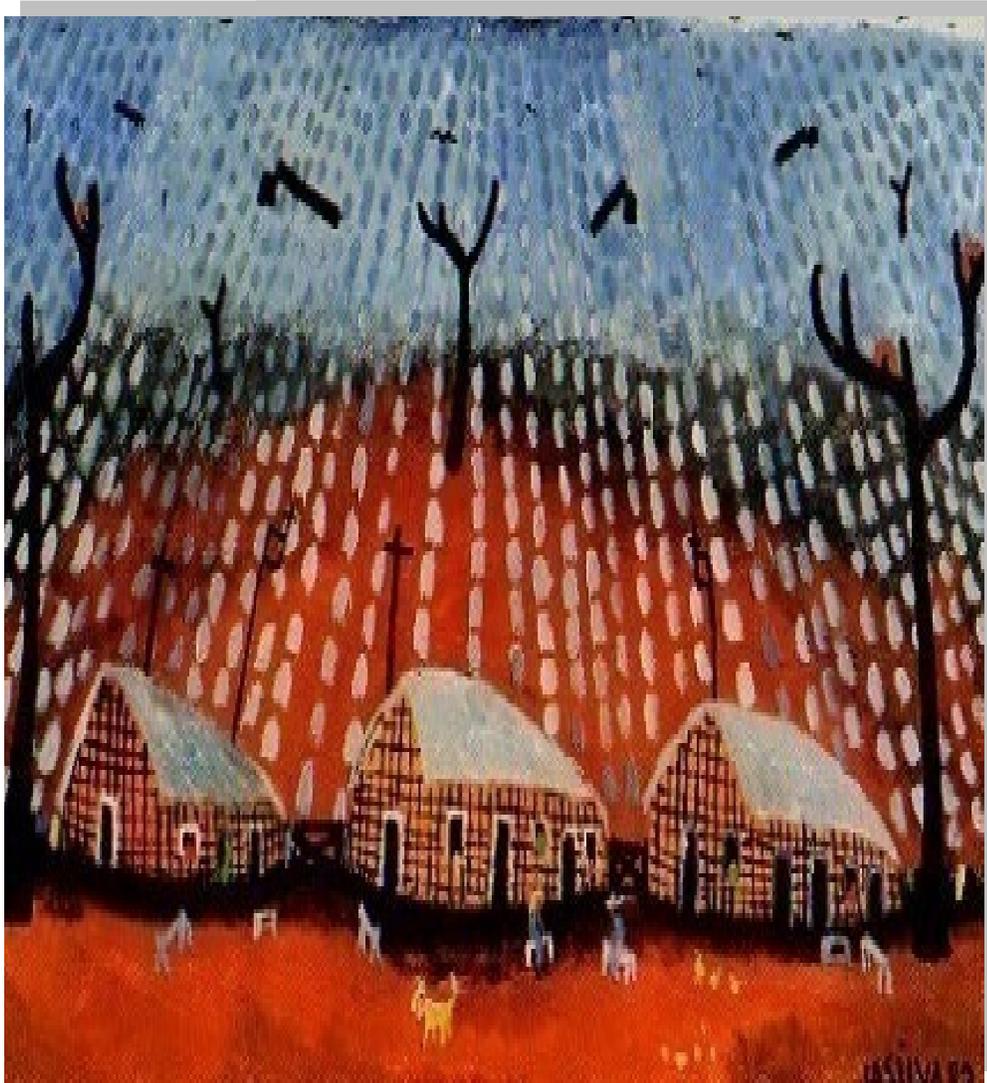
---

**Figura 7: escolhida 1 vez**



Este quadro representou para o entrevistado, um atendimento com alegria e eficácia.

**Figura 8: escolhida 1 vez**



Este quadro representou para o entrevistado, a questão de poder trazer resultados para a população, que é carente de um bom atendimento.

**Figura 9 – escolhida 1 vez:**



Este quadro representou para o entrevistado a possibilidade de atender o cidadão usuário com atenção, e assim poder se sentir participando de forma eficiente na comunidade.

## **1. Discussão dos Resultados obtidos nos quatro tipos de Pesquisa**

Os usuários do Poupatempo vêm no programa um aliado muito grande por vários motivos. O principal deles é a comodidade de encontrar em um só local diversos serviços juntos. Isto faz com que sejam atendidos com maior comodidade e rapidez. Antes da implantação do programa tinham que ir a vários lugares diferentes para conseguir fazer o que hoje fazem em um mesmo local. Economizam tempo e dinheiro.

O motivo de utilizar o Poupatempo, apontado pela maioria dos usuários entrevistados, foi a comodidade e a rapidez tanto no atendimento como na resolução do que buscam.

Ficou evidente também, pela resposta da pergunta 2 da pesquisa tipo 1, que a maioria dos usuários que conhecem o serviço volta a utilizá-lo quando necessita novamente; isto comprova a satisfação do atendimento.

Como vantagens em utilizar o Poupatempo, as pessoas indicaram a gentileza dos servidores públicos e a eficácia e a rapidez no atendimento, o que vem mais uma vez comprovar a satisfação de seus usuários.

Conforme a pesquisa 2, com a superintendência, acredita-se que os serviços prestados no Poupatempo como o Programa Escrever Carta, realizado por voluntários, ajuda a manter um intercâmbio com a comunidade. Neste programa também há um intercâmbio entre alunos de uma escola pública em Santo Amaro e uma casa de repouso. Os voluntários fazem a logística para a entrega das cartas e o encontro entre alunos e idosos no período do Natal.

Em Campinas, voluntários auxiliam os desempregados a fazer seu *currículum vitae*. Com auxílio e parceria da UNICAMP, são ministradas palestras dentro da faculdade para melhor encaminhamento dos desempregados ao mercado do trabalho. Este serviço também faz com que a população se sinta segura em procurar o programa.

Qualquer demanda da ordem de serviço público é recebida nos postos de atendimento, mesmo os serviços não atendidos no Poupatempo. O cidadão é orientado onde conseguir tal atendimento e recebe o endereço do local e telefone para orientá-lo. Alguns exemplos de orientação: vacinação, atestado de óbito ou pessoas desaparecidas.

Do ponto de vista dos usuários, o serviço atende às suas expectativas, pois encontram em um só lugar a possibilidade de realizar vários serviços. Na maioria dos atendimentos os usuários saem satisfeitos.

Acredita-se que se depender da satisfação do cidadão usuário, o Poupatempo deverá ser perpetuado como um centro de atendimento e não somente como um programa de governo. Com a pontuação da avaliação, espera-se a garantia que as administrações sucessoras dêem prosseguimento aos programas, independentemente das linhas ideológicas do governo da época, predominando a visão sistêmica e não a particularizada, pois a finalidade principal é servir à cidade e à população.

A pesquisa 3 com a Funcionária de RH, ratifica esta posição quando o entrevistado explicita que o cidadão ao sentir-se “fazendo parte” do programa auxiliaria a perpetuar este programa em outras gestões governamentais. Um dos exemplos é o fator das inscrições

para eventos regionais como corrida de bicicleta e caminhada coletiva. Esses serviços à comunidade são facilitadores para integração entre pessoas da região e auxiliam a inserção à cidadania.

Ainda pela pesquisa tipo 4, na fase de aquecimento do grupo, quando foi solicitado que cada um falasse sobre a sua rotina de trabalho, foi possível tornar claro o trabalho realizado pelos atendentes multifuncionais. Esses profissionais são treinados para funcionarem como coringa, diante da maior demanda por um tipo de documento, atendendo às flutuações por época do ano ou por dia da semana. Eles são preparados para o atendimento em diversos órgãos do Poupatempo, como, por exemplo, às segundas-feiras, quando é necessário deslocar funcionários para o atendimento da documentação do R.G, dia da semana em que o fluxo de procura deste documento é maior, diminuindo assim possíveis esperas em longas filas.

Sobre os tipos de treinamento, foi possível identificar, na conversa inicial com grupo, que o pessoal de atendimento dá muito valor à avaliação registrada na “carta-manifestação do cidadão”, documento utilizado pelos usuários para o registro de suas reclamações. Diante de reclamações frequentes e procedentes, são tomadas providências ou o líder se aproxima para aferir o atendimento daquele atendente.

As respostas da pesquisa 1 e 2 apontam que o treinamento é eficaz e suficiente aos funcionários que entram no serviço e, na pesquisa 4 aparece que hoje, somente são destinadas 3 horas, ou seja, poucas horas que o novo servidor recebe este treinamento, deixando a desejar pois, não há tempo viável para absorver todo o conhecimento e habilidade necessária para iniciar o trabalho.

Ainda na fase de aquecimento, fase que antecede a pergunta, que a conversa é mais informal foi possível registrar que os líderes do atendimento são considerados por todos como pessoa-chave para o bom andamento das tarefas. Quando são procurados, os líderes resolvem prontamente os problemas apontados. Por outro lado, os líderes se queixaram que muitas vezes não são procurados e acabam ficando alheios ao problema. Os atendentes retrucaram que nem sempre são acolhidos, ficando sem *feedbacks* dos líderes e sentindo-se abandonados.

Essa relação entre líderes e funcionários poderia estar mais alinhada se houvesse uma política de treinamento e desenvolvimento mais constante e programada.

A pesquisa com os funcionários e usuários revelou que o compromisso do Poupatempo com um serviço onde todos serão bem atendidos fica evidente, e ao ser avaliado demonstrou que o ponto frágil do programa é a capacitação de novos funcionários capazes de suprir a expectativa do Poupatempo.

A estrutura de Recursos Humanos é, portanto, vulnerável, já que não consegue atender à demanda da reposição de servidores públicos com o padrão requisitado. O próprio PRODESP não está sendo alimentado com um quadro de funcionários concursados para a solicitação do Poupatempo. Há uma tendência à terceirização, garantindo assim a manutenção da estrutura do Poupatempo. A satisfação dos servidores públicos evidenciada durante a pesquisa, por trabalharem em uma organização tão eficiente, faz com que eles sintam orgulho de trabalhar lá, mas com a tendência à terceirização há uma decepção por acharem que a imagem do servidor público poderá ser deturpada.

## CONCLUSÕES

Como apontado ao longo desta dissertação, há muitas reclamações sobre o atendimento prestado ao cidadão pelos órgãos públicos, com severas críticas aos serviços e a servidores públicos, pois a grande maioria não consegue atender às expectativas dos usuários.

A pesquisa deste trabalho demonstrou que o caso Poupatempo resgata a credibilidade apontada na imagem e avaliação da competência do serviço público e demonstra que o modelo regimental é bem aceito pela população. Isto ocorre, pelos processos e procedimentos internos que regem seu modelo de gestão.

Percebe-se que o caso Poupatempo é uma ilha de satisfação do cliente entre todas as reclamações dos usuários em relação ao atendimento ao cidadão pelos demais órgãos públicos.

No mundo inteiro o serviço público anda atrás do dinamismo da iniciativa privada. No Brasil, entretanto, a distância é alarmante e compromete a vida do cidadão e o crescimento do País, se imaginarmos as conseqüências de um serviço moroso, displicente, na importação de um equipamento médico ou mesmo de um medicamento exclusivo, por exemplo. A recuperação depende muito de gente competente e motivada. Para isto, é imperioso um novo modelo que resgate sua auto-estima, tarefa difícil que requer a reformulação de um sistema pobre e jurássico, incluindo mudança de leis.

Ainda observa-se que, via de regra, o servidor público vê-se obrigado a desenvolver sua carreira navegando por anos a fio num mar de condicionantes desfavoráveis, caracterizadas pela ausência de reconhecimento por mérito e progressão de carreira. Soma-se a isto a falta de treinamento à altura das necessidades, e o pior: condições de trabalho precárias, que vão desde a falta de coisas simples como, por exemplo, canetas, até equipamentos e *softwares* adequados.

O servidor público é obrigado a conviver com processos e procedimentos ultrapassados, excesso de burocracia que castra sua criatividade, e com a falta de seqüência nos planos de ações decorrentes das constantes trocas de chefias. Além de tudo, muitos ainda são vítimas do jogo do poder político, que pode comprometer para sempre suas carreiras. Para completar, todos têm que pagar à sociedade o preço da desconfiança, criada em razão de uma minoria de maus profissionais, daqueles que existem em todas as profissões, que deixam o servidor na situação constrangedora de ter que provar todos os dias que é honesto.

Os dirigentes da Administração Pública, no Poupatempo, conseguiram com êxito um novo padrão de gestão de seus talentos, começando pela revisão das diretrizes orçamentárias que garantiu recursos para boas condições de trabalho, completando com a tentativa da adoção de políticas e práticas de gestão de pessoas, inspiradas nas teorias da motivação humana, tais como: sistemas de avaliação de desempenho; práticas de *feedbacks*; revisão dos quadros, trocando quantidade por qualidade; programas de melhorias contínuas de processos; programas de estímulo à geração de idéias e criatividade. No entanto, ainda é preciso implantar: melhores políticas de promoção por mérito, um processo simples que permita demitir rapidamente quem for corrupto ou incompetente, e não somente

devolvê-lo ao seu órgão de origem; estudos mais profundos de clima organizacional; planos de premiação por produtividade e resultados, etc. Os planos de treinamento baseados nas necessidades dos cargos, demonstram a necessidade de espaços maiores *e menos* treinamento para atender à necessidade de aprimorar o pessoal envolvido no atendimento. Ainda o treinamento no Brasil, dos servidores públicos, encontra-se em estado precário, o número de servidores em relação aos cursos ofertados de desenvolvimento e treinamento, necessita de mais investimento por parte dos órgãos públicos.

Os direitos de 4ª geração, conforme já visto, relativos aos direitos do cidadão aos serviços tecnológicos, que vêm sendo aplicados no programa e-poupatempo, não foram avaliados neste trabalho por não fazerem parte dos seus objetivos.

A questão da avaliação do Serviço Público, que tem sido parâmetro mundial em seus princípios, é largamente percebida no Programa Poupatempo, quanto à sua utilização para a melhoria contínua. Não só é avaliada por um órgão à parte do programa, o que evita outras interpretações além do foco da pesquisa, como também a avaliação individual é fonte de melhoria no programa conforme descrito. Um dos fatores de sucesso para que a avaliação seja efetivada é a inclusão da alta esfera governamental, o que também é aplicado para o programa pois, o governador é incluído nas mudanças de melhorias necessárias no Poupatempo.

A política do Poupatempo está na direção de buscar a iniciativa privada para manter um dinamismo essencial para ultrapassar o nível do programa, constituindo-se em uma forma de trabalho capaz de atender aos anseios da população em resgatar seus direitos e em ser bem atendida dentro dos órgãos públicos. A gestão ainda estará com o Poder Público, através de gestores funcionários públicos. Esta tomada

de decisão se deve à falta de funcionários capacitados para dar continuidade ao padrão de atendimento.

O levantamento realizado explicita o empenho da Casa Civil no controle e planejamento do Poupatempo, com o envolvimento pessoal do governador para efetivar este programa. As perguntas que não podem ser respondidas neste momento referem-se ao fato de programa conseguir ser independente de partidos futuros, e talvez consiga manter o seu desenho de estrutura matricial.

Ainda em relação aos organogramas, apresentados no capítulo 2, verifica-se que o fórum de supervisores dos representantes dos órgãos que compõem cada posto facilita a agilidade da comunicação, quer na avaliação do serviço, quer nas mudanças necessárias. Um novo modelo deve contemplar a formação de líderes gestores conscientes e conscientizadores de todos os servidores públicos de que o cidadão é um cliente e a sociedade em geral o grande mercado a ser conquistado.

Vale a pena ressaltar que o Brasil precisa de qualidade no serviço público e de servidores com motivação. Há inteligência dentro dos próprios quadros dos talentos públicos e recursos no País para fazer uma revolução nesta área. A grande parcela de servidores é composta de pessoas competentes e batalhadoras que lutam para fazer o melhor, mesmo sem esperar reconhecimento.

O estigma que envolve o servidor público brasileiro é injusto, conforme a tese de doutorado de Eneuton de Carvalho Filho, intitulada *Evolução do Emprego Público no Brasil nos Anos 90*, defendida na Universidade do Rio de Janeiro. Trata-se da primeira pesquisa de fôlego em que se procura sistematizar e interpretar as informações em torno do assunto. Segundo o pesquisador, os estudos

sobre Administração Pública sempre deram ênfase ao que seriam aspectos clientelistas da admissão de pessoal, sem vincular o crescimento do quadro de servidores ao da demanda da população por prestação de serviços.

O trabalho começa oferecendo um painel sobre a evolução do emprego público nos países avançados, notadamente no período pós-Segunda Guerra, quando a necessidade de suprir carências em áreas sociais como saúde e educação transformaram os servidores numa parcela importante da força de trabalho. O professor atesta que mesmo nesses países, apesar das medidas de ajuste e redução do emprego público nas duas últimas décadas, os quadros mantiveram-se estáveis ou cresceram.

Em suas conclusões, o pesquisador afirma que no Brasil, em comparação aos dados internacionais, não há pessoal em excesso no setor público; que a maioria dos funcionários exerce atividades-fim, como na saúde e na educação – ainda mais depois de acentuada a descentralização dos serviços, primeiro para os Estados e agora para os municípios, que estão diminuindo as funções burocrático-administrativas (frequentemente associadas ao inchaço do funcionalismo e ao empreguismo de Estado); e que o Nordeste, ao contrário do que se pensa, não é a região de maior empreguismo no País.

O Brasil é um país carente de serviços básicos, com uma distribuição de renda muito desigual. Ora, a população mais pobre só pode contar com os serviços públicos e sempre vai demandar serviços de saúde, educação, creche, etc. São as áreas de trabalho intensivo e é sobretudo nelas que o emprego público cresce. Há nitidamente uma carência de pessoal nas atividades-fim. Por outro lado, existe o compromisso com o orçamento equilibrado. A Lei da

Responsabilidade Fiscal é um reflexo disso. No resto do mundo, os governos vêm "solucionando" isso da seguinte forma: se de um lado há a intensificação da demanda por serviços, e de outro há o compromisso com o orçamento equilibrado, busca-se uma ampliação de serviços com o mesmo número de trabalhadores, ou então se contratando de forma precária. Em todo o mundo, e no Brasil, cresceram as contratações precárias de pessoal sem estabilidade. Enfim, o setor público não é mais, necessariamente, sinônimo de emprego estável.

Tais afirmações são percebidas no Programa Poupatempo, onde a falta de funcionários burocráticos qualificados exige a terceirização do atendimento ao cidadão, causando descontentamento nos profissionais do serviço público, conforme detectado nas entrevistas.

As considerações durante as entrevistas e a pesquisa bibliográfica demonstram que: (1) o programa tem funcionários que prezam a imagem que alcançaram junto ao cidadão usuário do programa; (2) a expansão do uso do meio eletrônico, que disponibiliza e incentiva o acesso a serviços públicos, demonstra a expansão de um melhor serviço à população; (3) facilita ao usuário ter as informações sobre os serviços oferecidos, documentos, condições, prazos e taxas que podem ser obtidos pelo Disque Poupatempo ou pelo Guia de Informações sobre Serviços Públicos, disponível no *site*; (4) o Poupatempo tornou-se um modelo de atendimento que vem sendo seguido por outros órgãos e empresas governamentais e também pela iniciativa privada; (5) a iniciativa do Programa Poupatempo para o acesso da população de cidades de pequeno e médio portes do interior aos serviços públicos disponíveis no Portal Cidadão tende a ter maior capilaridade desse atendimento.

Algumas ações para manter o Poupatempo foram sugeridas na pesquisa de campo, segundo pôde-se observar nas entrevistas e relatadas na discussão dos resultados.

Uma das grandes dificuldades encontradas para a realização desta pesquisa foi ocupar o lugar de observadora de um programa público em que o atendimento é considerado muito bom pela população.

Existe contraposição entre os interesses particulares e coletivos, satisfeitos pelo regime de direito privado, informado pelo princípio da autonomia da vontade. Vivencia-se atualmente uma mudança do poder/políticas públicas, em um processo de transição da visão política em que o governo é responsável pelo que acontece no País perante a população, responsabilizando-se pelos serviços prestados à sociedade. Diante do cenário atual das empresas e do mercado, é decisivo saber como agir para preparar os talentos humanos de uma organização diante dos avanços tecnológicos, como conviver com a rapidez e a fragmentação das informações, com a redução da possibilidade de compreensão.

Desde junho de 2006, o Programa Poupatempo passou a ser orientado pela terceira gestão, quando, o “Plano dos 100 dias” que foi idealizado para uma reorganização da Superintendência do programa, acompanhando as diretrizes do novo governo.

Destaca-se como ponto fundamental desta terceira fase a preocupação com a Gestão da Qualidade, feita pela recém-criada Gerência de Planejamento e Atendimento, na busca da melhoria contínua e na manutenção do Padrão Poupatempo de Atendimento. Essa gerência criou e vem coordenando uma equipe de qualidade, com o objetivo de integrá-la ao Escritório de Qualidade da Prodesp e com

a missão de implementar Gestão de Qualidade nos Postos Poupatempo, o que assegurará melhores práticas de atendimento ao público, definindo, a partir das estratégias e objetivos do projeto, os melhores parâmetros e indicadores para se obter eficácia sobre os investimentos realizados.

O trabalho dessa equipe engloba, entre outros aspectos: criar cultura organizacional de gestão através de indicadores de qualidade do Programa Poupatempo; definir critérios para a entrada e saída de órgãos nos postos; dimensionar o *layout* para a introdução do conceito de gestão e auditoria de processos. O objetivo final é buscar a certificação ISO-9001 pela qualidade no atendimento.

Considerando as diretrizes do Programa Poupatempo, que o fizeram consolidar-se como referência nacional e internacional, essa Gestão da Qualidade, com metodologia aplicada à implantação e à manutenção dos postos, será fundamental para obter respostas que melhorem as tomadas de decisões no que se refere à relação custo x benefício do atendimento de cada posto, bem como para a aplicação em futuros trabalhos de consultoria, auxiliando na definição de novos modelos de gestão. Caberá à política da privatização manter o bom atendimento para os usuários deste programa, ficando a questão a ser devidamente estudada: o orgulho e a motivação dos funcionários públicos que lá trabalham poderão ser disseminados a outros serviços públicos?

É necessário haver uma política pública para que tal comportamento e estímulos sejam adaptados a outros atendimentos aos cidadãos.

O serviço público tem o foco diferente de um serviço do setor privado. Do ponto de vista jurídico, nem tudo que o Estado faz ou

deva fazer configura serviço público, mas só aquele prestado sob o regime de direito público, o regime administrativo, informado pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Cabe aos gestores em geral e aos profissionais que exercem a função de administrar os recursos humanos em particular, o desafio de minimizar os aspectos negativos das mudanças sobre as pessoas e desenvolver sua capacidade de autonomia e inovação, despertando nelas o prazer pelo trabalho que fazem. Enfim, estimular uma revisão da postura das pessoas diante do trabalho.

## BIBLIOGRAFIA

ALA-HARJA, M. & HELGASON S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ano 51, n.4, outubro 2000, Traduzido por Evandro Magalhães Jr.

ANGELIM, G. P. O projeto padrões de qualidade do atendimento ao cidadão. *Anais do VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

ANNENBERG, D. Diretrizes e estratégias para a implantação e manutenção de um padrão de qualidade na prestação de serviços públicos: a experiência paulista do Poupatempo. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Lógica e mecanismos de controle. In: *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, n.1.

----- . Democracia, estado social e reforma gerencial. Intervenção no VI Fórum da Reforma do Estado. Rio de Janeiro, 1º. de outubro de 2007.

CÂNDIDO, A. *Um funcionário da Monarquia: ensaio sobre o segundo escalão*. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2002.

CARR, I. L. *Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

CARVALHO, E. D. P. F. *Evolução do Emprego Público no Brasil nos anos 90*. Tese de doutorado. Universidade do Rio de Janeiro: Campus, 1979.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DINSDALE, G. & MARSON, D. B. Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros. *Cadernos ENAP* n. 20. Brasília, 2000.

DRUMMOND, J. & SOUZA, A. *Sociodrama nas Organizações*. São Paulo: Agora, 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO-FIRJAN. *Desburocratização eletrônica nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Assessoria de Infra-Estrutura e Novos Investimentos, 2002.

FIGUEIREDO, L. V. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. São Paulo: Sumaré, 1991.

FRANCA, R. L. Serviço Público. *Enciclopédia Saraiva de Direitos*. São Paulo: Saraiva, 1998.

GHEDIN, E. & FRANCO, M. A. S. *Questões de método na construção da pesquisa em educação*. São Paulo: Cortez, 2008.

GONÇALVES, E. M. Serviço de Atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público. *Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Portugal, 28 out. 2002.

KAORU, I., *TQC*. Total quality control: estratégia e administração da qualidade. *Internacional Sistemas Educativos*, IMC. São Paulo, 1991.

MACIEL, A. R. Conceito do Serviço Público. *Revista Bate Byte*, Ed. 123, Celepar, Paraná, agosto de 2002.

MEIRELLES, J. L. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

----- . Privatização e Serviço Público. *Revista Trimestral de Direito Público*, 1998, n° 22, São Paulo.

MOTTA, J. F. A democracia histórica no Brasil, contribuição à historicidade. *Revista Brasileira de Estudos de População*. Campinas: UNICAMP, v.14, jul./dez 1994.

NASSIF, M. Aprendizagem Organizacional e Informação. *Revista Perspectiva Científica*. Belo Horizonte: n. especial, 1993.

PACHECO ALVES, R. *As Prerrogativas da Administração Pública nas Ações Coletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

PIMENTA FARIA, C. A. A política de avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*. São Paulo, ano 20, n. 59, 2005.

PÓ, M. V. & ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 40, n. 4, julho/ago./2005.

PRESTES, F. C. & BRESSER PEREIRA, L. C. *Introdução à Organização Burocrática*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ROJAS- BERMÚDEZ, J. G. *Introdução ao Psicodrama*. São Paulo: Mestre Jou, 1980.

RUSSELL, B. *O Poder: uma nova análise social*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SÃO PAULO: Casa Civil. *Reconstruindo valores públicos: Padrão Poupatempo em recomendação*, 2006.

SERVIÇO DE GESTÃO PÚBLICA/COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA.  
Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE: uma proposta  
de estrutura. *Revista do Serviço Público*, ano 53, número 4. Brasília:  
out.-dez. 2002.

SOUZA CAMPOS, G. W. *Um Método para Análise e Co-gestão de  
Coletivos*. São Paulo: Hucitec, 2000.

SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo:  
Malheiros, 2003.

TOKAIRIM, V. & LOPES, A. C. E-poupatempo, os limites da prestação  
de serviços públicos. *Resumos Completos do VIII Congresso  
Internacional del CLAD*. Panamá, outubro de 2003.

**FONTES**

ABIKO, A. K. *Serviços Públicos Urbanos*. EPEUSP, São Paulo.

Disponível em: <[http://pcc.usp.br/texto técnico/ ttpcc10.pdf](http://pcc.usp.br/texto_tecnico/ttpcc10.pdf)>, p. 4. Acesso em: 3/12/2008.

AGUNES, R. M. & CARLOS, J. A. *Programa avançado em Gestão Contemporânea Pública*. São Paulo, Egap Fundap. Disponível em: <[www. Governancagestao](http://www.Governancagestao)>. Acesso em: 20/9/ 2008.

BERALDO, S. *Avaliação de Custos pela inovação na prestação de serviços: Emissão de Carteira de Identidade e de Atestado de Antecedentes Criminais*. Disponível em:

<[www. relogiodaeconomia.gov.sp](http://www.relogiodaeconomia.gov.sp)>. Acesso em: 17/9/ 2008.

CARNEIRO, J. G. P. *Burocracia Ligth: eficiência e flexibilidade*.

Disponível em: <[www. desburocratização.org](http://www.desburocratizacao.org)>. Acesso em: 20/2/2008.

COIMBRA, M. C. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Jus

Navegandi. Disponível em: <[www. http://jus.uol.com.br](http://jus.uol.com.br)>. Acesso em: 20/3/2006.

DEMO, P. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

FERREIRA, S. B. *Modelo Burocrático*. Disponível em:

<[www.uniriotec. br](http://www.uniriotec.br)>. Acesso em: 2/9/2008.

JARDIM, J. M. *A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais*. Disponível em: <<http://pcinforme.ufba.com>>. Acesso em: 20/9/ 2008.

LEVY, E. *Pela Defesa da Gestão Pública*. CONSAD, Conselho Nacional de Secretários de Administração. Palestra realizada em 22 de agosto de 2001 na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Brasília: PNAGE, 2002.

MARINI, C. N. Aspectos contemporâneos do debate sobre a reforma da administração pública no Brasil. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*. Salvador, n. 1, março, abril e maio, 2005. Acesso em: 20/9/2008.

MEIZI, R.A. & CARLOS, J. A. C. *Governo Eletrônico e novos processos de trabalho*. Disponível em: <[www.governancagestão](http://www.governancagestão)>. Acesso em: 23/9/ 2008.

MILES, M. B. & HUBERMAN, A. M. *Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods*. Disponível em: <[www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br)>. Acesso em: 20/3/1008.

MOTTA, C. P. C. *Reforma Administrativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. Texto base: Emenda Constitucional n.19, de 5/6/1998. Acesso em: 22/3/2008.

NADER, R. M. *A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados*. O caso do Governo Federal Brasileiro. CLAD, 2005. Disponível em: <[www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)>. Acesso em: 18/9/2008.

PORTAL DO CIDADÃO. *São Paulo lança o Poupatempo Empreendedor*. Disponível em: <[www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br)>. Acesso em: 27/9/2008.

GOVERNO DE SÃO PAULO. *Portal do Governo de São Paulo*. Disponível em: <[www.poupatempo.sp.gov.br](http://www.poupatempo.sp.gov.br)>. Acesso em: 18/9/2008.

PROGRAMA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO – PQSP. *Manual de avaliação de satisfação do usuário do serviço público*. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br>>. Acesso em: 30/5/2007.

SALLA, F. & GAUTO, M. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição, *Revista Tempo Social*. São Paulo: USP, 1992, vol. 18. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 30/5/2007.

SÃO PAULO, Portal Poupatempo. *Avaliação de Custos pela inovação na Prestação de Serviços: Emissão de Carteira de Identidade e de Atestado de Antecedentes Criminais*. Disponível em: <[www.poupatempo.sp.gov.br](http://www.poupatempo.sp.gov.br)>. Acesso em: 9/9/2008.

SÃO PAULO, Portal Poupatempo. Disponível em: <[www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br)>. Acesso em: 14/8/2007.

SOUSA, J. P. *Elementos de teoria e pesquisa da comunicação e da Media*. Disponível em: <[www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt)>. Acesso em: 20/9/2008.

TRINDADE, E. Advogado de Defesa. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 11/7/2006.

WEBER, M. *Teoria da Burocracia*. Disponível em: <[www.geocities.com/vanio\\_coelho/MaxWeber.htm](http://www.geocities.com/vanio_coelho/MaxWeber.htm)>. Acesso em: 2/9/ 2008.

## ANEXO 1

As Instituições presentes e principais serviços oferecidos serão apresentadas na tabela a seguir. Não consta ainda a Unidade Poupatempo Osasco por ter sido inaugurado no 2º semestre de 2008.











## Anexo 2



Figura 1- escolhida por representar um grupo de pessoas de mãos dadas formando um tema central.

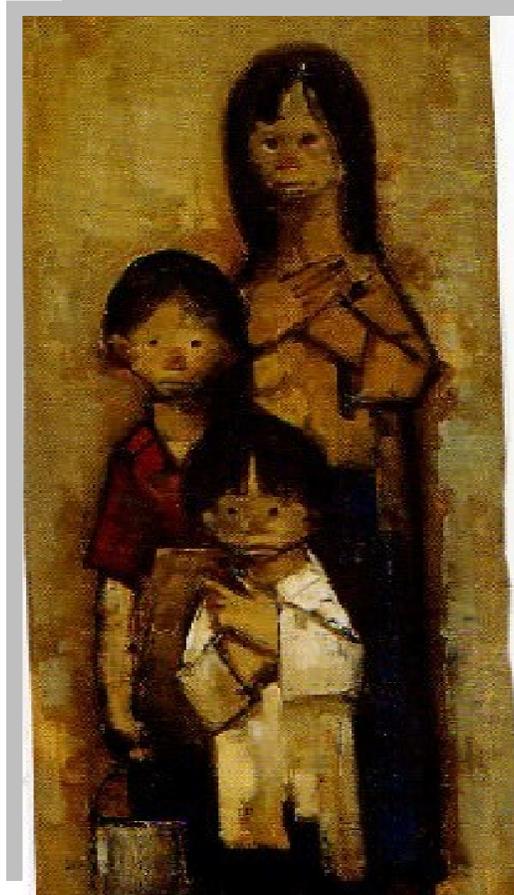


Figura 2 - escolhida por ser uma figura em que há pessoas com diversas estaturas e a criança se encontra com braços fechados.



Figura 3 - Escolhida por ser uma figura clara e amarela.



Figura 4 - Escolhida por ser uma figura onde o cenário e uma banda com pessoas co-habitam.

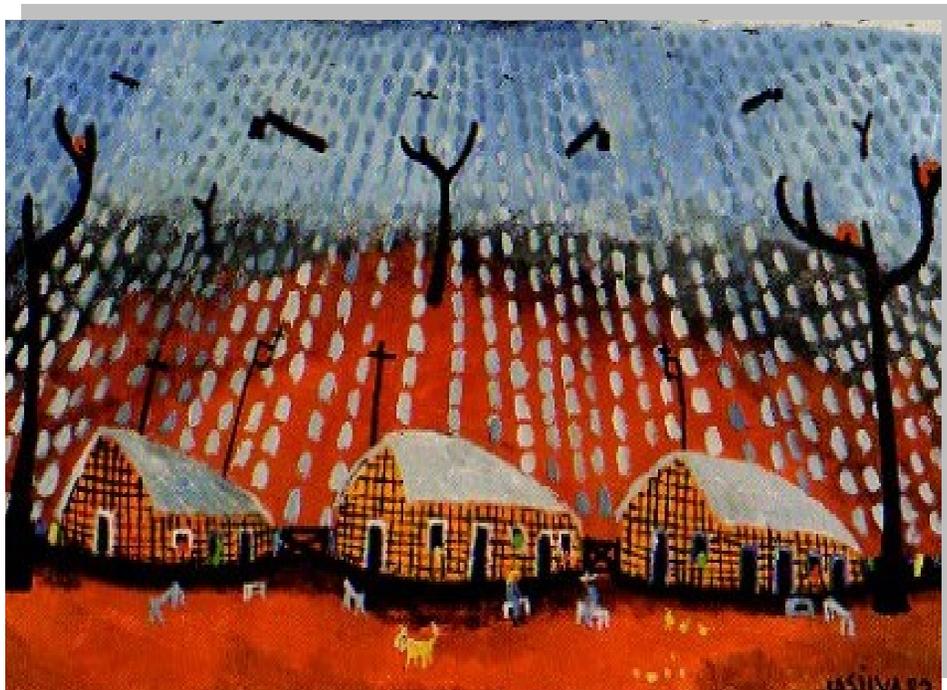


Figura 5- Escolhida por ser uma figura que contém todo o simbólico da chuva no cenário de uma cidade.

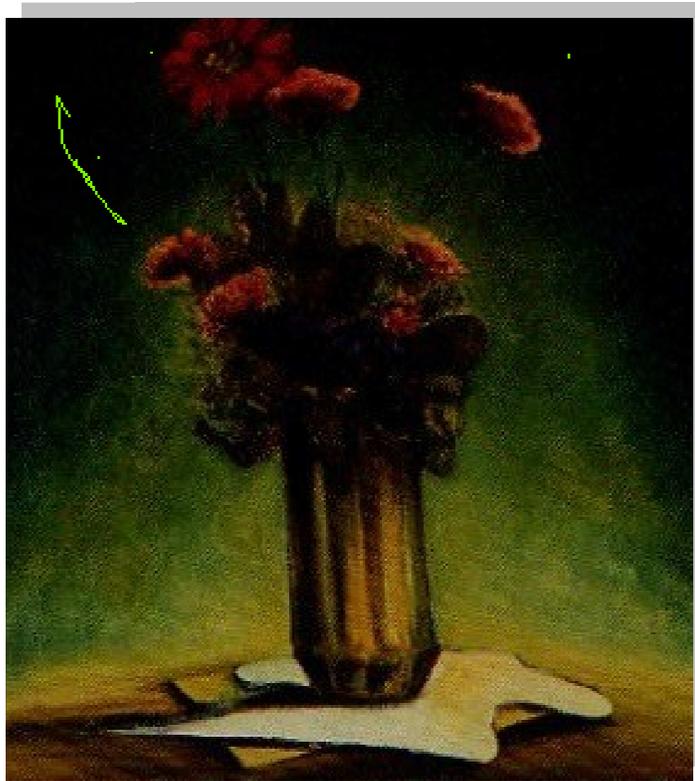


Figura 6- Escolhida por ser uma figura que não é um objeto principal em uma estrutura e sim um acessório, com todo o simbólico de flores e enfeites.

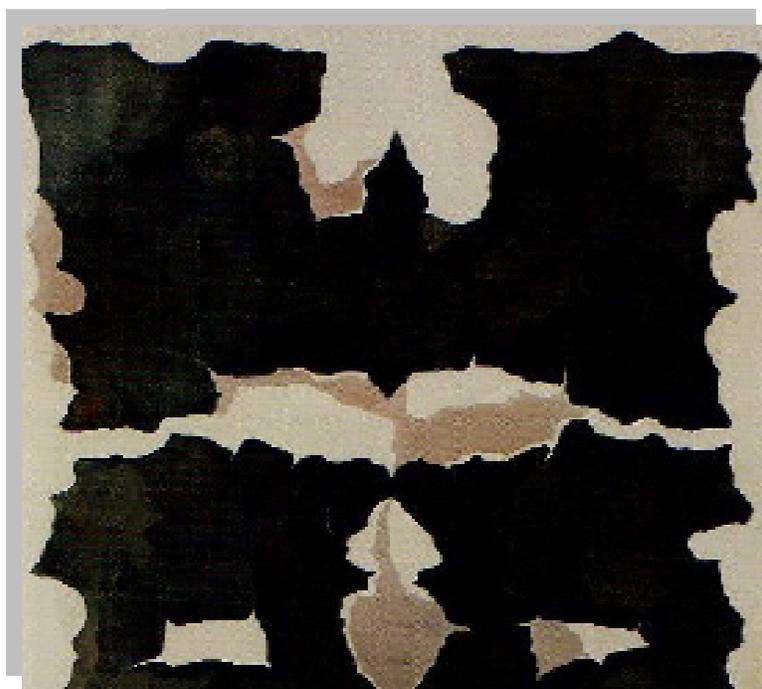


Figura 7- Escolhida por ser uma figura impressionista o que possibilita muitas oportunidades interpretativas e de maneira geral é escolhida para simbolizar confusão.

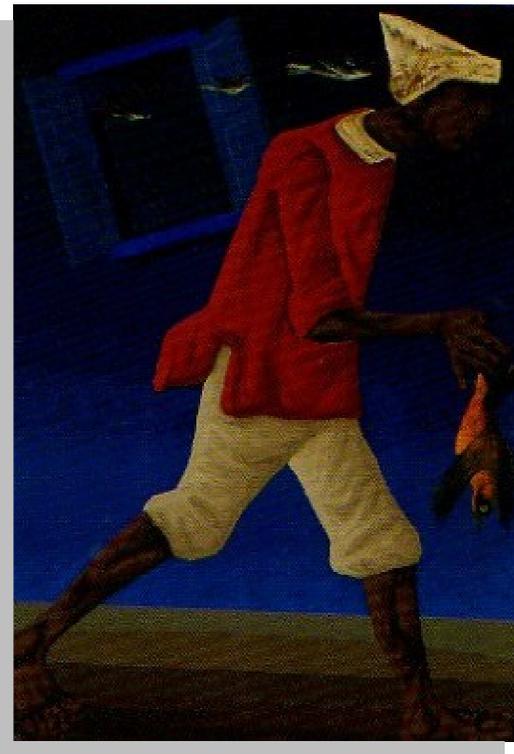


Figura 8- Escolhida por ser uma figura com um protagonista que aparentemente caminha rápido com a cabeça baixa.

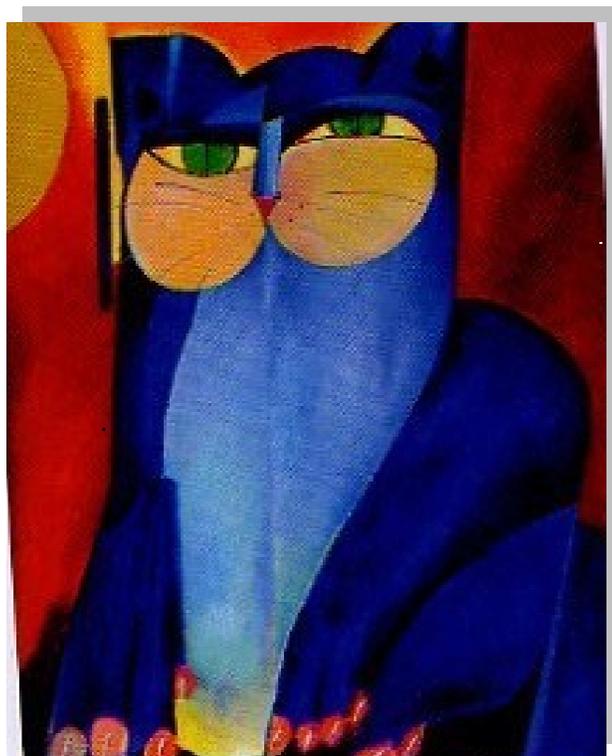


Figura 9- Escolhida por ser uma figura com um animal que tem significados marcantes.

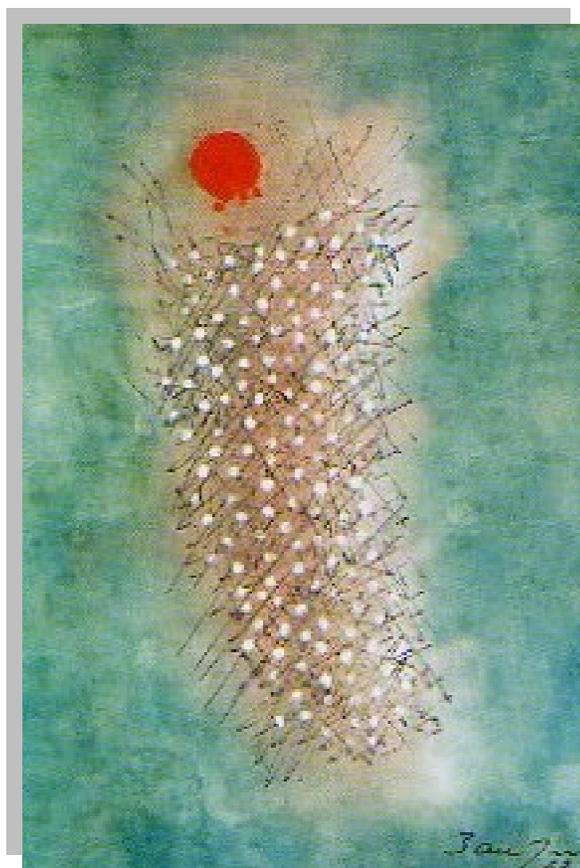


Figura 10- Escolhida por ser uma figura moderna e que possibilita muitas interpretações.

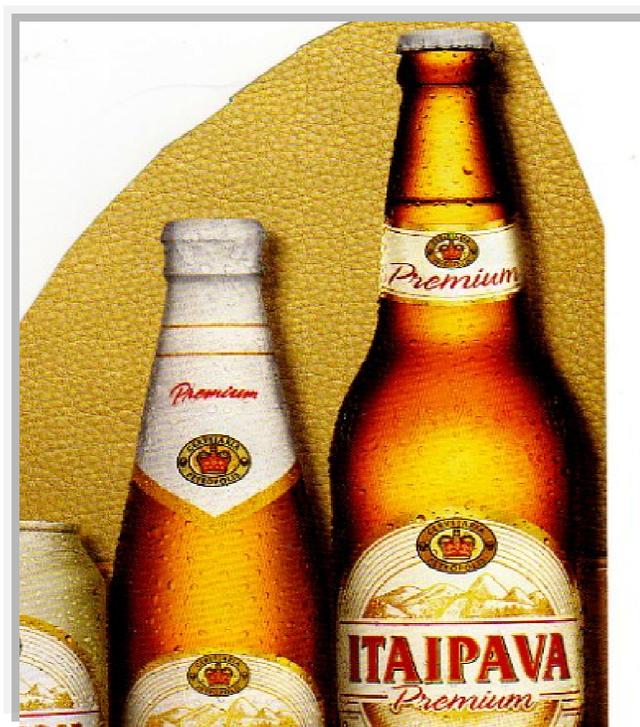


Figura 11- Escolhida por ser uma figura que representa dualidades entre prazer e vícios



Figura 12- Escolhida por ser uma figura impressionista escura que a pessoa se encontra entre grades.

# 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](#)