

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CÉSAR PONTES SILVA PESSOA

**FATORES DE LONGEVIDADE DO PROGRAMA CENTRAL DO
CIDADÃO NO RIO GRANDE DO NORTE**

NATAL

2007

CÉSAR PONTES SILVA PESSOA

**FATORES DE LONGEVIDADE DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO NO
RIO GRANDE DO NORTE**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal do Rio Grande do
Norte como requisito parcial para obtenção
do título de Mestre em Administração.**

Orientadora:

Prof^a. Maria Arlete Duarte de Araújo, Dra.

NATAL - RN

2007

CÉSAR PONTES SILVA PESSOA

**FATORES DE LONGEVIDADE DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO NO
RIO GRANDE DO NORTE**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal do Rio Grande do
Norte como requisito parcial para obtenção
do título de Mestre em Administração.**

Aprovado em 06 de setembro de 2007

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Arlete Duarte de Araújo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Prof. Dr. Djalma Freire Borges
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Profa. Dra. Elvia Miriam Cavalcanti Fadul
Universidade Salvador - UNIFACS

AGRADECIMENTOS

Sabendo que um estudo como este é fruto da ação conjunta de muitas pessoas que, de formas diferentes, mais igualmente importantes, contribuíram para alcançar os resultados apresentados, e igualmente conscientes da injustiça das omissões inevitáveis, agradecemos a alguns dos principais atores deste processo.

Aos meus pais pelo apoio operacional e incondicional.

A Evelin por ter encarado o desafio, sem dúvida, mais complexo para ela diante de sua formação profissional, que sem sua coragem e companheirismo não seria possível concluir este trabalho.

A cada um dos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRN por dividir seus conhecimentos e nos desafiar cotidianamente.

Particularmente aos professores da área de Gestão e Administração Pública cujos conhecimentos e indagações levaram as reflexões necessárias à construção deste trabalho.

Em especial à professora Maria Arlete Duarte de Araújo, nossa orientadora, com quem dividimos os méritos deste trabalho, embora nos responsabilizemos inteiramente por qualquer omissão eventualmente cometida.

Aos amigos do mestrado por nossas, por vezes acaloradas, discussões que sempre terminaram com um pouco mais de aprendizado.

Aos amigos em geral que proporcionaram a salutar mudança de foco e diversão necessários para superar este período de dedicação.

Obrigado. Graças a Deus.

RESUMO

O processo de reforma gerencial do Estado no Brasil, a partir de 1995, impulsionou novas experiências na administração pública. Entre os novos modelos de prestação de serviço público destacam-se as Unidades de Atendimento Integrado que, no Rio Grande do Norte, foram adotadas através do Programa Central do Cidadão. As Unidades de Atendimento Integrado reúnem, em um único local físico, diferentes serviços públicos com instalações físicas adequadas, pessoal treinado e processos organizacionais focados no cidadão. O objetivo deste trabalho foi compreender em que medida os processos organizacionais com foco no cidadão ajudam a explicar a longevidade do Programa Central do Cidadão no Rio Grande do Norte. A pesquisa foi realizada através de um estudo de caso e os instrumentos de pesquisa foram aplicados aos servidores e cidadãos-usuários atendidos na unidade Zona Sul do Programa Central do Cidadão, localizado no Shopping Via Direta, em Natal. As maiores contribuições para a longevidade do Programa Central do Cidadão foram atribuídas ao processo organizacional Operações Básicas. Os aspectos relacionados à qualidade, eficiência, rapidez e apresentação pessoal foram apontados como aqueles tratados com mais frequência no Programa Central do Cidadão, o que demonstra a contínua preocupação e atenção com o cidadão-usuário. A apresentação dos servidores, acomodações, rapidez, cortesia e o dimensionamento da capacidade de atendimento foram bem avaliados pelos cidadãos-usuários revelando a pertinência de trabalhar com um conceito ampliado de qualidade e cidadania na administração pública. Os cidadãos-usuários apontaram também para a necessidade de aprimorar e ampliar os canais de comunicação que constituem um mecanismo essencial para a gestão de um serviço público focado no cidadão. Sem ignorar a influência do aspecto político os processos organizacionais com foco no cidadão foram percebidos como ações de gestão diferenciadas que facilitam a vida do cidadão e o acesso ao serviço público, resultados que geraram a satisfação do cidadão-usuário. É possível concluir que os índices muito elevados de aprovação do Programa Central do Cidadão consolidaram uma política pública diferenciada de atendimento às necessidades do cidadão e criaram as condições de legitimação da política pública, dificultando tentativas de terminação da política mesmo em momentos de maior fragilidade e influenciando fortemente a sua longevidade.

Palavras-Chave: Cidadania. Processos. Legitimação. Longevidade.

ABSTRACT

The public management reform in Brazil, since 1995, provoked new experiences in public administration. Among the new models of public service the one-stop shopping has distinguished and was adopted at Rio Grande do Norte with the Citizens Center Program. The one-stop shopping assembles in the same place many public services with appropriate structure, enabled human resources and citizens focus processes. The goal of this research was understand how citizens focus processes help to explain Citizens Center Program's longevity. It was made a case study and the research tools were applied with Citizen Center Program's workers and citizen-users at South Unit of Citizen Center Program placed at Via Direta Mall, Natal. The major contributions for Citizen Center Program's longevity were imputed to Basic Operation Processes. The most spoken features in Citizen Center Program mentioned were quality, efficiency, celerity e personal appearance, what demonstrate concern and care with citizen-users. Worker's personal appearance, accommodation, celerity, politeness and attending capacity planning were high evaluated by citizen-users revealing the wisely choice of use a large quality concept and citizenship concept in public administration. Citizen-users also pointed the necessity of refine and enlarge the communication ways that form an essential mechanism to public citizen focus administration. Not ignoring the policy aspect citizen focus processes were noticed like especial management actions that make easier citizen's activities and public service access, what generate satisfaction to citizen-users. It's possible to conclude that the high level approving evaluation of Citizen Center Program consolidates it an especial public policy that serves citizen's necessities e create appropriate legitimacy conditions of the public policy making harder the choice of ending the policy even in more fragile moments strongly contributing for its longevity.

Key-words: Citizenship. Processes. Legitimacy. Longevity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização como processos recorrentes.....	72
Figura 2 – Estrutura Organizacional da Central do Cidadão	82
Figura 3 – Estrutura Matricial da Central do Cidadão	83

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição por Sexo dos Cidadãos – Usuários do Programa Central do Cidadão	105
Gráfico 2 – Faixa Etária dos Cidadãos – Usuários do Programa Central do Cidadão.....	106
Gráfico 3 – Escolaridade dos Cidadãos – Usuários do Programa Central do Cidadão	107
Gráfico 4 – Renda dos Cidadãos-Usuários do Programa Central do Cidadão.	108
Gráfico 5 – Serviços mais procurados na unidade Zona Sul – Programa Central do Cidadão	109
Gráfico 6 – Frequência de utilização dos serviços da Central do Cidadão.....	110
Gráfico 7 – Nota média dos processos x Tempo de serviço no Programa Central do Cidadão	117
Gráfico 8 – Escolaridade dos Cidadãos-Usuários x Nota média de Satisfação.....	124
Gráfico 9 – Renda do Grupo Familiar dos Cidadãos-Usuários x Nota Média de Satisfação .	125
Gráfico 10 – Concordância com a extinção do Programa Central do Cidadão	129
Gráfico 11 – Notas atribuídas ao Programa Central do Cidadão.....	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Benefícios à sociedade e ao Estado das Unidades de Atendimento Integrado	63
Quadro 2 – Diferenças dos ambientes público e privado	74
Quadro 3 – Objetivos do Manual de Competência do Programa Central do Cidadão	79
Quadro 4 - Recomendações às Equipes de Trabalho do Programa Central do Cidadão	81
Quadro 5 – Serviços oferecidos na Unidade Zona Sul em Natal (RN)	86
Quadro 6 – Processos organizacionais nas Unidades de Atendimento Integrado	94
Quadro 7 – Classificação dos processos operacionais das Unidades de Atendimento Integrado.	95
Quadro 8 – Pontuação das Escalas utilizadas nos instrumentos de pesquisa	102
Quadro 9 – Contribuição para a explicação da longevidade do Programa Central do Cidadão	103
Quadro 10 – Dados Sócio-Demográficos dos Servidores da Unidade Zona Sul do Programa Central do Cidadão	112
Quadro 11 – Contribuição para a longevidade do Programa Central do Cidadão – Pontuação Média	114
Quadro 12 – Processos com maior contribuição para a longevidade da Central do Cidadão de acordo com os servidores.....	114
Quadro 13 – Processos com menor contribuição para a longevidade da Central do Cidadão de acordo com os servidores.....	115
Quadro 14 – Frequência com que os processos são tratados na Central do Cidadão – Pontuação Média.....	119
Quadro 15 – Satisfação dos Cidadãos – Usuários - Pontuação média.....	121
Quadro 16 – Processos com maior satisfação por parte dos cidadãos	126
Quadro 17 – Processos com menor satisfação por parte dos cidadãos	126
Quadro 18 – Contribuição dos processos organizacionais para a longevidade do Programa Central do Cidadão segundo seus servidores <i>versus</i> avaliação da Satisfação dos cidadãos- usuários.	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pontos positivos do Programa Central do Cidadão segundo os Cidadãos-Usuários	131
Tabela 2 - Pontos negativos do Programa Central do Cidadão segundo os Cidadãos-Usuários	132
Tabela 3 – Sugestões dos Cidadãos-Usuários para o Programa Central do Cidadão	134
Tabela 4 – Aspectos que explicam a longevidade do Programa Central do Cidadão segundo os Servidores	135
Tabela 5 – Razões para o sucesso do Programa Central do Cidadão segundo os servidores.	136
Tabela 6 – Pontos positivos do Programa Central do Cidadão segundo os Servidores.....	137
Tabela 7 - Pontos negativos do Programa Central do Cidadão segundo os Servidores	138
Tabela 8 – Sugestões para a melhoria do Programa Central do Cidadão segundo os Servidores	139

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAERN	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte
CODACI	Coordenadoria de Atendimento ao Cidadão
COSERN	Companhia Energética do Rio Grande do Norte
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
ITEP	Instituto Técnico-Científico de Polícia
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMPS	Organizações Militares Prestadoras de Serviço
ONU	Organizações das Nações Unidas
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRI	Partido Revolucionário Institucionalizado
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SEJUC	Secretaria do Interior Justiça e Cidadania
SETJC	Secretaria de Estado de Trabalho, Justiça e Cidadania
SINE	Sistema Nacional de Empregos
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
TQM	<i>Total Quality Management</i>
TRE	Tribunal Regional Eleitoral

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 2 – COMPREENDENDO O ESTADO: ATUAÇÃO E CRISE, REFORMA, GESTÃO E CIDADANIA.	19
2.1 - Atuação e Crise do Estado.....	19
2.2 – Reforma do Estado.....	27
2.3 – Reforma do Estado no Brasil	38
2.4 - Gestão Pública e Cidadania.....	51
2.4.1 - Unidades de Atendimento Integrado.....	59
CAPÍTULO 3- UMA TENTATIVA DE COMPREENDER A LONGEVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO CONCEITO DE PROCESSOS ORGANIZACIONAIS	65
CAPÍTULO 4 – UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO	77
CAPÍTULO 5 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	87
5.1 – Tipo de Pesquisa	87
5.2 – Campo da Pesquisa	88
5.3 – População e Amostra	88
5.4 – Objeto da Pesquisa	90
5.5 – Instrumentos de Pesquisa.....	96
5.6 – Coleta de Dados	100
5.7 – Análise de Dados.....	101
CAPÍTULO 6 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	104
6.1 – Usuários do Programa Central do Cidadão	104
6.2 – Servidores do Programa Central do Cidadão	110
6.3 – Processos Organizacionais com Foco no Cidadão.....	112
6.3.1 – Contribuição para a Longevidade Segundo os Servidores.....	113
6.3.2 – Frequência com que os Processos são tratados segundo os Servidores do Programa Central do Cidadão	118
6.3.3 – Satisfação dos Cidadãos - Usuários.....	120
6.3.4 -Contribuição para Longevidade do Programa Central do Cidadão X Satisfação dos Cidadãos-Usuários.....	127
6.4 – Percepção Geral do Programa pelos Cidadãos-Usuários.....	128
6.4.1 – Pontos Positivos do Programa Central do Cidadão de acordo com os Cidadãos-Usuários	130
6.4.2 – Pontos Negativos do Programa Central do Cidadão de acordo com os Cidadãos-Usuários.....	132
6.4.3 – Sugestões para o Programa Central do Cidadão de acordo com os Cidadãos-Usuários.....	134
6.5 – Percepção Geral do Programa pelos Servidores.....	135
6.5.1 – Pontos Positivos do Programa Central do Cidadão de acordo com os Servidores.....	137
6.5.2 – Pontos Negativos do Programa Central do Cidadão de acordo com os Servidores	138
6.5.3 – Sugestões para o Programa Central do Cidadão de acordo com os Servidores	139
CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO	141
REFERÊNCIAS	146
ANEXO A	151

ANEXO B	157
ANEXO C	163

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, define no artigo 37, cinco princípios para a administração pública: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Na oferta de bens e serviços públicos, os administradores devem nortear suas ações para o cumprimento desses objetivos, além de garantir o acesso de todo cidadão aos bens e serviços prestados pelo Estado.

A administração pública vem tendo, historicamente, dificuldades em atender às demandas da sociedade no nível das expectativas criadas e exigidas, o que estimula o desenvolvimento de modelos de atuação do Estado que procuram aproximar as demandas sociais dos resultados da ação do Estado.

Nas últimas décadas, a reforma da administração pública vem mantendo-se na agenda de discussões da sociedade e de suas representações políticas e sociais. Tem havido a adoção de novos modelos administrativos de prestação de serviços públicos e novas experiências de gestão. Segundo Callado e Paiva (2004, p.2), referindo-se ao caso brasileiro, “o Brasil, hoje, está diante de uma clara evolução na Administração Pública, que procura migrar de um modelo estritamente burocrático para um modelo gerencial”.

De acordo com Martins, (1997, p. 9)

A natureza ideológica do recente debate sobre o papel do Estado na sociedade tornam necessários alguns esclarecimentos. Evidentemente, por mais orientadas para o mercado que sejam as sociedades, somente o Estado pode fornecer os meios para que os governos possam formular, implementar e fiscalizar a implementação de políticas públicas. Isso é particularmente verdadeiro, quando os governos precisam ser extremamente sensíveis aos desafios sociais para a consolidação das instituições democráticas [...] A reabilitação do Estado para melhorar a prestação de serviços públicos e administração dos recursos públicos, com a erradicação da corrupção, têm-se tornado hoje questões políticas tão importantes quanto a da redução do Estado na economia. Na verdade, a reforma das estruturas do Estado é uma condição para ampliar a governabilidade e reforçar a confiança da sociedade nas instituições democráticas.

No modelo administrativo tradicional, o modelo burocrático, “o agente público, antes de iniciar seus atos, deve certificar-se por meio de procedimentos legais e formais, de que aquele ato está cumprindo as exigências estabelecidas” (CALLADO e PAIVA, 2004, p.3). No modelo gerencial, por sua vez, a atenção desloca-se para os resultados obtidos para a população, estimulando a criação de novas soluções para antigos ou novos problemas.

O modelo administrativo burocrático posicionou-se como adequado para a forma

de atuação do Estado construído a partir da década de 30, após o choque econômico da quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929. As premissas do modelo mantiveram-se válidas e adequadas pelo menos por 30 anos incluindo o período do pós-guerra de forte expansão econômica. Com as restrições impostas ao financiamento da ação pública, agravadas na década de 70 com as crises no preço do petróleo, um novo modelo de atuação do Estado vem sendo constituído e novas ferramentas administrativas e de gestão são formuladas para atender as novas demandas.

A sociedade torna-se a cada dia mais exigente na avaliação da ação do Estado, muitas vezes utilizando como parametrização para sua avaliação ações da iniciativa privada, principalmente em relação à eficiência, eficácia e efetividade da ação pública. As atuais demandas sociais demonstram a necessidade de adoção de procedimentos e mecanismos que incrementem e fortaleçam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, evitando-se, contudo, que tais práticas sejam apenas cópias de experiências adotadas na esfera privada.

As iniciativas de melhoria na administração e prestação de serviços públicos devem considerar as especificidades da ação do Estado, como justiça e equidade. É necessário a utilização de princípios de gestão que contemplem, organizem e dêem um método de operacionalização para as diversas atividades da administração pública, através de ferramentas como flexibilidade, autonomia, capacitação dos servidores, padrões de qualidade, avaliação do trabalho e avaliação pelo cidadão.

De acordo com o Ministério do Planejamento (Secretaria de Gestão¹, 2003, p.10), a gestão pública deve preocupar-se, entre outras coisas, em “proporcionar os meios para que as organizações públicas tenham como foco os resultados”. Isto requer ajuste de estratégias, adequação das estruturas e modelos institucionais para o processo decisório e de ação e aprimoramento do atendimento ao cidadão.

No Brasil, particularmente após a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, diferentes iniciativas adotadas em todos os níveis federal, estadual ou municipal, buscam melhorar a qualidade do serviço público.

Para Angelim (2001, p. 1), iniciativas como o Programa Qualidade no Serviço Público implantado ainda em 1991 e a própria concepção e desdobramentos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, indicam que se pode apreender uma “evolução e atuação do governo central para institucionalizar o foco no cidadão na administração pública”.

¹ Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento

Dedica-se especial atenção para que o cidadão não se intimide em procurar os serviços públicos e tenha a convicção de que receberá um serviço eficiente e de boa qualidade.

O aprimoramento da ação pública e principalmente a possibilidade de medição e aferição dos resultados das políticas públicas são aspectos perceptíveis apenas no longo prazo. A história política brasileira, entretanto, não apresenta muitas experiências de continuidade de políticas públicas e aquelas que obtêm este êxito são objetos de destaque na mídia e de estudos na área acadêmica. Muito pelo contrário. A experiência tem sido de descontinuidade e, quase sempre, sem que sejam acompanhadas de processos avaliativos.

Entre as experiências inovadoras na administração pública, surgidas no âmbito das novas demandas do setor público, pode-se citar as Unidades de Atendimento Integrado. Estas unidades reúnem, em um mesmo espaço físico climatizado e confortável, órgãos prestadores de serviços públicos, empresas privadas e outros serviços de apoio relacionados, de forma a oferecer produtos e serviços públicos de uma maneira rápida, cortês e econômica. Trata-se de atender às expectativas do cidadão contemplando aspectos mais amplos que a simples otimização dos processos, preocupando-se com agilidade, competência técnica, assiduidade, pontualidade, apresentação, motivação, qualificação e o constante diálogo com o cidadão e a sociedade.

Em 09 de julho de 1997, Governo do Estado do Rio Grande do Norte, através do Decreto nº 13.403 (RN-SETJC-CODACI², 2002), criou o Programa Central do Cidadão. Embora já tenham ocorridos 03 (três) pleitos majoritários desde sua criação, inclusive com alternância de grupos políticos adversários no poder executivo estadual, o Programa foi mantido e expandido.

Frente à tradição política brasileira de descontinuidade da ação pública e a implantação de uma nova lógica no serviço público que tem no cidadão seu principal fim e em sua satisfação seu principal objetivo, é pertinente buscar explicações sobre a longevidade do Programa Central do Cidadão.

É importante apontar que as organizações em geral, inclusive aquelas que atuam no ambiente público, são criadas para que se mantenham no tempo, para que continuem a existir sem data para o encerramento das atividades, com exceção feita a condições e características específicas, quando os próprios objetivos ou procedimentos propostos para a organização indicam sua descontinuidade.

Nesse processo, as atividades e ações organizacionais acontecem através de uma

² SETJC – Secretaria de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania. CODACI – Coordenadoria de Atendimento ao Cidadão

grande coordenação de recursos financeiros, humanos e materiais, direcionados a um objetivo comum e específico. As atividades de transformação de recursos em bens e serviços, internos e externos à organização, acontecem continuamente, de maneira recorrente, durante toda a existência da organização.

O contínuo recomeçar de atividades, que são constantemente modificadas, seja para uma melhor adequação dos resultados alcançados aos objetivos pretendidos, seja pela ação das pessoas envolvidas, é o que legitima a existência das organizações e as mantém no mercado, no caso particular das organizações privadas, e entre as políticas e programas de governo, no caso das organizações públicas.

Para apreender a continuidade da organização no tempo, sua longevidade, é preciso analisar as atividades recorrentes na organização que constituem os processos organizacionais que operacionalizam a oferta de bens e serviços em um incessante recomeçar.

Os processos organizacionais são todas as atividades que acontecem na organização que representem a transformação e agregação de valor, seja com produtos físicos, serviços, ou mesmo de maneira mais abstrata. O resultado dessa transformação, por sua vez, pode ser entregue dentro da própria organização ou ao ambiente externo à organização. São os processos organizacionais que, em seu permanente recomeçar, mantém a organização em movimento, são recorrentes no cotidiano organizacional e traduzem a continuidade da organização.

Assim, o objetivo deste trabalho é compreender em que medida os processos organizacionais com foco no cidadão ajudam a explicar a longevidade do Programa Central do Cidadão no Rio Grande do Norte.

Estamos compreendendo os processos organizacionais com foco no cidadão, em atividades pertinentes apenas à administração pública, os processos que têm como objetivo final atender às necessidades do cidadão e que são formulados, implementados e avaliados a partir da demanda e percepção deste cidadão.

Por sua vez, é possível entender longevidade como a continuidade da organização no tempo. No caso particular da administração pública é possível relacionar longevidade com a continuidade do programa ou política pública durante vários governos diferentes, considerando as naturais mudanças de nomes, prioridades e estrutura, ocorridas a cada novo período executivo, sendo menos importante, embora não sem destaque, o número de anos em questão.

Para operacionalizar o problema de investigação faz-se necessário formular as seguintes questões de pesquisa:

- Quais são os processos organizacionais com foco no cidadão adotados pelo Programa Central do Cidadão?
- Qual a importância desses processos organizacionais para a longevidade do Programa Central do Cidadão?
- Com que frequência os processos organizacionais com foco no cidadão são tratados no Programa Central do Cidadão?
- Qual é o grau de satisfação dos usuários com estes processos?
- Quais são os aspectos positivos e negativos do Programa Central do Cidadão?
- Quais são os aspectos que influenciam a longevidade do Programa Central do Cidadão?
- Quais são os aspectos que influenciam a avaliação do Programa Central do Cidadão por parte do cidadão-usuário?

Como se constata, as questões procuram conhecer como são percebidas pelos atores sociais vinculados ao Programa as ações inovadoras com foco no cidadão capazes de assegurar a sua longevidade no tempo.

Em decorrência, constituem objetivos específicos:

- Conhecer os processos organizacionais com foco no cidadão adotados pelo Programa Central do Cidadão;
- Identificar a importância desses processos organizacionais para a longevidade do Programa Central do Cidadão;
- Apreender a continuidade dos processos organizacionais com foco no cidadão no Programa Central do Cidadão;
- Aferir o grau de satisfação dos usuários com os processos organizacionais;
- Avaliar os aspectos positivos e negativos do Programa Central do Cidadão;
- Examinar os aspectos que influenciam a longevidade do Programa Central do Cidadão;
- Analisar os aspectos que influenciam na avaliação do Programa Central do Cidadão por parte do cidadão-usuário.

As mudanças ocorridas na administração pública, principalmente a partir da formulação do Plano Diretor da Reforma e do Aparelho do Estado, como programas, políticas e reformas legais subsequentes, vêm sendo objeto de discussão e atenção da área acadêmica.

Tanto os pressupostos teóricos que embasam este processo, como programas e ações públicas já constituídas pelo Brasil fundamentaram a produção de artigos científicos e dissertações na área durante esta última década.

No entanto, os processos organizacionais não são frequentemente abordados quando se tenta compreender a continuidade organizacional, em particular, a continuidade de uma política pública. Ao operacionalizarem as ações da organização, seus objetivos e suas metas, os processos tornam-se um dos principais fatores para os resultados organizacionais. Na administração pública, em particular, a variável política, embora apresente relevância inquestionável na decisão pela continuação ou descontinuidade da ação pública, muitas vezes desvia a atenção de aspectos importantes para a efetividade da ação pública.

Entende-se que os processos organizacionais podem ser importantes à longevidade de uma política pública ao reforçarem um ciclo virtuoso de resultados da ação pública e da legitimidade pela sociedade. Do mesmo modo, podem também alimentar um processo de terminação de uma política ou programa ao mostrarem-se inadequados às demandas da sociedade e aos objetivos do Estado.

Assim, justifica-se estudar esta temática pela importância que ela tem para a compreensão do ciclo de vida de uma política pública. Por outro lado, o foco da análise nos processos é uma perspectiva inovadora e pode contribuir para suprir lacunas existentes na avaliação de políticas públicas.

Este trabalho está organizado em sete capítulos, incluindo esta Introdução. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico abordando a atuação e crise do Estado, processos de reforma do Estado, com especial destaque ao caso brasileiro, novas formas de gestão e cidadania. O terceiro capítulo discute a compreensão de longevidade de políticas públicas a partir do conceito de processos organizacionais. O quarto capítulo apresenta o Programa Central do Cidadão. O quinto capítulo trata da metodologia - tipo de pesquisa, população e amostra, campo da pesquisa, objetivo da pesquisa, os instrumentos de pesquisa, coleta de dados e análise de dados. O sexto capítulo apresenta a análise e interpretação dos dados e, por fim, o último capítulo apresenta a conclusão do trabalho.

CAPÍTULO 2 – COMPREENDENDO O ESTADO: ATUAÇÃO E CRISE, REFORMA, GESTÃO E CIDADANIA.

O Estado moderno vem ao longo de todo século XX e início do século XXI, sendo solicitado pela sociedade para atender novas demandas dos cidadãos. A distância entre as expectativas da sociedade e a capacidade de oferta de serviços pelo Estado permanece e os mecanismos tradicionais de atuação do setor público não têm se mostrado adequados a esta nova realidade.

Entre as questões que constam da agenda política, pode-se destacar: o Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas atividades podem ser eliminadas? Algumas atividades podem ser descentralizadas ou desconcentradas? São necessárias novas instituições? Qual o tamanho adequado para o Estado? Que tipo de Estado se deseja construir? Como deverá se relacionar com a sociedade e o mercado? Que características organizacionais e administrativas deve possuir para alcançar este objetivo?

Assim, sua forma de atuação tem sido tema de contínuas reflexões e reformulações frente a novos desafios, processo particularmente intenso no século XX. Os modelos de atuação construídos a partir das últimas décadas do século passado enfrentam o desafio de encontrar alternativas de gestão adequadas e de criar espaço para a atuação social e exercício da cidadania.

Neste sentido, este capítulo objetiva discutir a atuação e crise do Estado, as concepções de reforma, as mudanças na gestão pública e o foco das políticas no atendimento às necessidades do cidadão.

2.1 - ATUAÇÃO E CRISE DO ESTADO

O convívio em sociedade, característica intrínseca e exclusiva do homem, pressupõe objetivos comuns para uma determinada comunidade e a adoção de normas de convivência entre seus membros.

As diferenças entre os indivíduos, em suas expectativas e julgamentos, apontam para a necessidade de algum mecanismo onde essas diferenças possam ser arbitradas e conduzidas e onde possam ser definidas as regras gerais de convivência. De certa maneira, isto independe de uma visão que se adote da condição natural do homem. Quer se acredite que os homens tendem naturalmente para o consenso ou o enfrentamento quando houver

discordâncias, torna-se inevitável supor a necessidade de uma organização política que tenha o poder de harmonizar interesses conflitantes em uma sociedade.

A organização política e jurídica cuja responsabilidade e atribuições concernem àquilo que é comum ou público a uma determinada sociedade denomina-se Estado.

Royo (1999) orienta que a premissa básica para a existência do Estado é que toda comunidade humana organizada em sociedade supõe um consenso quanto a uma unidade que tenha competência, capacidade de decisão, autoridade e força coercitiva para coordenar as ações coletivas.

O surgimento do Estado, como essa organização, é objeto de diferentes teorias, entre elas a de origem familiar, origem contratual, origem violenta ou origem natural, as quais se fundamentam em premissas cujas implicações de análise são bem diferentes.

Porém, sem pormenorizar os aspectos defendidos em cada um desses enfoques, parece adequado e suficiente supor que a presença do Estado é uma condição natural da convivência humana em sociedade tanto quanto maior forem a complexidade das relações sociais características dessas sociedades. O Estado nasce naturalmente da vida em sociedade (AZAMBUJA, 1980).

Todas as teorias de Estado, contudo, partem de dois pressupostos fundamentais. O primeiro, a existência de uma unidade territorial, onde o Estado é o único que exerce de maneira efetiva o poder mediante um sistema legal e é, portanto, soberano. O segundo, a existência de uma coletividade de pessoas dotadas de direitos e deveres que constituem os cidadãos (ALVES)³. Azambuja (1980) reforça este entendimento ao afirmar que à concepção de Estado é preciso considerar um território, a população e um governo.

Cabe destacar que a fixação do homem em um mesmo território, quando a humanidade começou a deixar de ser formada por tribos nômades, permite observar que aquela sociedade sedentária toma posse e preocupa-se em defender seu território, o que pode ser considerado como a oferta das condições iniciais para o posterior surgimento do Estado. As sociedades grega e romana, por sua vez, já constituíam outros fundamentos presentes na concepção do Estado Moderno, embora seus governos se limitassem às cidades, *polis*, e não fosse possível observar uma unidade de regras e de poder em todo o seu território, condição que se estendeu por boa parte da Idade Média, mesmo após a ruína daquelas sociedades.

De acordo com Bastos (1989), a partir do século XVI nasceu o Estado Moderno, como ordem jurídica soberana na sociedade, com os fins de defesa, ordem, bem-estar e

³ ALVES, Ricardo Luiz. *A concepção de Estado de Thomas Hobbes e de John Locke*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp>>.

progresso social.

O Estado Moderno é uma organização política de uma sociedade com a finalidade de organizar o bem público, conceito ao qual são inerentes os aspectos do poder e da autoridade, elementos intrínsecos ao Estado, que tem o monopólio da força para tornar efetiva sua autoridade (AZAMBUJA, 1980).

Contudo, parece claro que o Estado não é um fim em si mesmo, não constitui uma relação de servidão por parte da sociedade ao seu poder, poder este conferido pela própria sociedade. O Estado é um meio para que o indivíduo tenha acesso a condições de vida e desenvolvimento dentro da sociedade. De acordo com Azambuja (1980, p. 122), “o Estado é um dos meios pelos quais o homem realiza seu aperfeiçoamento físico, moral e intelectual, e isso é que justifica a existência do Estado”. Neste sentido, o fim do Estado é o bem público.

É preciso entender que há uma diferença entre finalidade do Estado e suas competências. Estas últimas são variáveis, dependem de diversos fatores característicos de cada sociedade, internos e externos ao território sobre o qual o Estado exerce sua soberania em cada época, como condições políticas, econômicas e da própria concepção da sociedade. De outro modo, as competências são o que o Estado deve fazer para realizar o seu fim, o bem público.

O bem público, por outro lado, é sempre o fim do Estado, invariavelmente, embora sua conceituação possa ser diferente para cada sociedade. De maneira geral, é o bem comum aos indivíduos para que estes alcancem seus objetivos e tenham deveres a cumprir junto à organização política (AZAMBUJA, 1980). É a proteção e a assistência necessárias ao desenvolvimento do indivíduo.

Para uma população, em um território específico, o Estado não encontra ordem jurídica superior, exercendo então a soberania. Não se deve confundir o Estado com os poderes que o operam na sociedade moderna - os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Estes se submetem às regras e acompanhamento de suas ações, naquilo que for pertinente a cada um deles de acordo com as regras existentes na própria sociedade.

De acordo com Royo (1999), pode-se dizer que existem dois motivos para a ação do Estado. O primeiro seria para regular as disfunções do mercado, garantindo níveis de competição adequados e desenvolvimento social. O segundo, seria a preocupação de garantia da equidade.

Musgrave *apud* Royo (1999), pondera que o Estado atua para regular as incapacidades do mercado em garantir três aspectos: a) distribuir renda e riqueza; b) garantir níveis de emprego e produção adequados; c) melhorar a alocação de recursos.

O Estado atua na defesa do interesse público, ao garantir condições de competição adequadas no mercado, regular ações de certos atores cujas conseqüências recaem sobre outros, garantir um fluxo de informações de forma a regular a competição e garantir os investimentos.

Neste sentido, cabe destacar a diferença conceitual entre Governo e Estado. De acordo com Weber *apud* Martinez (2006), o Estado é a instituição ou organização que detém o monopólio do uso da força e dominação legal quando qualquer direito pode ser criado e modificado desde que corretamente sancionado quanto a forma. Governo é formado pela burocracia que cumpre as regras e leis estabelecidas com rigoroso respeito às regras.

Neste sentido, a estrutura organizacional do Estado (os três poderes), em seus três níveis (união, estados e municípios), composto pelos funcionários e pela força militar é o que deve ser entendido como o aparelho do Estado.

O Estado, por sua vez, de maneira mais ampla, é “a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território” (BRASIL, 1995, p. 4), definição também adotada por Cardoso (1998).

Offe *apud* Höfling (2001), aponta que o Estado, no sistema capitalista, atua como regulador das relações sociais visando a manutenção das relações capitalistas, embora estas predominem sobre aquelas. O principal papel do Estado na sociedade capitalista seria então a regulação das relações entre os detentores da força de trabalho e o próprio capital.

Bemfica (1997) reforça o argumento ao afirmar que o papel do Estado na sociedade evoluiu da simples manutenção da ordem e defesa externa no século XIX para a regulação da acumulação capitalista no século XX.

As competências do Estado em busca de seu fim que é a coisa pública, que é objeto de discussão, quase que permanente, nas diversas sociedades.

No século XX, até a década de 30, havia uma espécie de consenso quanto ao modelo do Estado Liberal, fundamentado nos princípios da economia clássica, o qual reunia as competências adequadas ao alcance do bem público.

De acordo com o modelo liberal, as ações do Estado devem garantir os princípios e regras do mercado econômico. O Estado, pouco ou nada, deve intervir na vida social, pois o mercado é capaz de prover o crescimento econômico e social, garantindo o bem-estar da sociedade e o acesso àquilo que normalmente é considerado fundamental como educação, saúde, previdência, habitação e emprego. A atuação do Estado se passa essencialmente na garantia dos direitos individuais, como o direito à propriedade, à vida, à liberdade e aos bens

necessários para conservar estes direitos. Não há ou não deve haver interferência nas esferas da vida pública, especificamente, na esfera econômica (COSTA, 2004).

Os momentos de profunda crise, social, econômica, ou até mesmo ambas, são períodos da história favoráveis a rupturas, ao menos reflexões, sobre paradigmas instituídos. Dessa maneira, em 1929, o *crash* da bolsa de Nova Iorque conduziu o mundo a um destes momentos, ao instalar um ambiente de recessão econômica e de desemprego. Programas públicos, como o *New Deal* norte-americano, onde o Estado impulsionava a atividade econômica foram percebidos como necessários, dando espaço também ao surgimento de teorias econômicas que afirmavam que o modelo liberal era, pelo menos, incompleto. Unicamente o mercado não tinha mecanismos suficientes para garantir o desenvolvimento econômico constante nem para regular as imperfeições competitivas do mercado como se imaginava até então.

O Estado seria então o ator social adequado para regular as relações e assistir à sociedade com aquilo que a livre competição capitalista não se mostrava capaz. Certos temas deveriam fazer parte da agenda pública, tais como a competência por obras públicas, obras de infra-estrutura, serviços assistenciais, educativos e de seguridade.

O Estado era o agente econômico para intervir de forma sistemática e neutralizar a cíclica tendência do capitalismo às crises de acumulação. O Estado deveria intervir e empregar e não apenas produzir a infra-estrutura material necessária ao desenvolvimento capitalista (BEMFICA, 1997).

Este novo modo de atuação do Estado ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. A sua adoção foi ocorrendo com um pano de fundo de forte crescimento econômico mundial, impulsionado principalmente pelos planos americanos de obras públicas no próprio país, além do apoio financeiro à Europa no pós-guerra.

Os pensamentos do economista John Keynes, de que a intervenção do Estado era necessária para garantir um crescimento econômico constante uma vez que o capitalismo naturalmente alterava períodos de grande atividade econômica e de crise, encontravam eco na sociedade da época.

Além de propulsor da atividade econômica o Estado devia prover uma ampla rede de proteção social provendo educação, saúde, previdência, determinando as relações entre trabalhadores e empregados, garantindo níveis sociais mínimos a todos os cidadãos.

O Estado de Bem-Estar tinha uma característica administrativa marcante. Adotava o modelo burocrático, inspirado nas idéias de Max Weber, tendo como fundamentos as premissas da impessoalidade, controle, meritocracia, regras, esferas de competência,

hierarquia, separação da propriedade, liberdade na distribuição dos recursos e manutenção de registros.

De acordo com Pugh e Hickson (1996), a organização burocrática tornou-se comum a todas as instituições na sociedade moderna, assim como o modelo de gestão da administração clássica que ainda atende a muitas necessidades organizacionais. Kil (1997, p. 116) reforça este entendimento destacando, sobre os elementos da organização burocrática, que “permanecem familiares ainda hoje: [...] procedimentos formais, hierarquia, impessoalidade [...] recompensas e punições padronizadas [...] trabalho e lazer claramente separados”. Além de simplesmente uma forma de pensar a organização, a burocracia é sobretudo um sistema social.

Nos anos 70, mais uma vez, reuniram-se elementos suficientes para uma nova reflexão sobre as competências do Estado. Aquele modelo que atravessou as décadas de 50 e 60 era, então, percebido como caro e ineficiente.

Em um contexto de forte escassez de recursos financeiros no mercado mundial, provocados por uma forte elevação nos preços do petróleo, combustível fundamental para a produção e o consumo já naquela época, o Estado diminuía fortemente sua capacidade de aumentar as receitas através do aumento de impostos, mecanismo comumente utilizado até então para custear as despesas sempre crescentes. A rede de proteção estatal se tornara muito ampla e o Estado atuava em diversos setores de produção de bens e serviços.

O contribuinte sentia-se insatisfeito com o nível dos serviços oferecidos e não estava disposto a pagar mais impostos. O Estado era percebido como incompetente na prestação de serviços, prestando-os em níveis de qualidade indesejáveis, principalmente quando sua atuação era comparada à iniciativa privada.

Falcão Martins (1997) aponta que a crise acontecia por quatro fatores determinantes à situação: a) fim do período de desenvolvimento do pós-guerra devido à crise do petróleo, a falta de liquidez e instabilidade do mercado financeiro; b) crise do *welfare state* keynesiano devido às desvantagens do Estado como patrono do bem estar e da estabilidade econômica; c) as disfunções burocráticas; d) ingovernabilidade, a partir da sobrecarga fiscal, excesso de demandas e crises de legitimidade.

Abrucio (1997) reforça a compreensão quanto ao contexto mundial vivido na década de 70 e aponta que a crise do Estado reunia quatro fatores cujos efeitos foram mais acentuados a partir daquela década: a crise econômica mundial; a crise fiscal do Estado; a ingovernabilidade; a globalização.

A crise econômica mundial, iniciada e agravada pelas duas crises do petróleo

(1973 e 1979), levou a uma forte recessão econômica, em contraponto ao franco desenvolvimento vivido nas décadas de 50 e 60. Já a crise fiscal do Estado, que havia aumentado sensivelmente de tamanho punha em relevo a incapacidade de financiar os déficits públicos. Um de seus aspectos mais marcantes foi chamado pelo autor de “revolta dos *taxpayers*”, que não percebiam a contrapartida do Estado em produtos e serviços de qualidade, recusando-se a contribuir mais com impostos. Por outro lado, “os grupos de pressão, os clientes dos serviços públicos e todos os beneficiários das relações neocorporativas então vigentes não queriam perder o que, para eles, eram conquistas — e que para os neoliberais eram grandes privilégios” (ABRUCIO, 1997, p. 9). O terceiro aspecto era a ingovernabilidade, pois os governos se mostravam inaptos para resolver seus próprios problemas. Por fim, a globalização explicitou a crescente dificuldade para o Estado de controlar os fluxos financeiros internacionais e, como consequência, fortaleceu o poder de organizações do setor privado, enfraquecendo a capacidade do Estado de ditar políticas macroeconômicas. A globalização, longe de ser um processo restrito à década de 70, impõe novos desafios à administração, à gerência e ao Estado.

De acordo com alguns autores é a globalização que vem levando à perda de poder e legitimidade do Estado-Nação. Embora a globalização seja considerada irreversível, principalmente diante dos benefícios de informação e tecnologia criados com a interligação de países e pessoas, os efeitos indesejáveis do processo tornam-se evidentes e críticos (COSTA, 2004).

Conforme este pensamento há uma predominância do aspecto econômico sobre outros aspectos como os sociais, tanto do ponto de vista do próprio mercado como do ponto de vista dos Estados. Os governos são vistos como reféns das imposições do mercado de capitais, principalmente ao não exercerem maior controle sobre o fluxo de capitais internacionais, que muda de país a partir da força de uma tecla e que somem ao menor sinal de um controle mais rígido sobre este trânsito.

A própria criação de entidades multinacionais, como as Organizações das Nações Unidas (ONU) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), acaba por enfraquecer a soberania do Estado-Nação, além de ratificar a influência política e econômica de países mais desenvolvidos sobre os demais.

Na realidade interna, as consequências sociais do processo de globalização incluem a contínua diminuição do tamanho do Estado e o rápido processo de automatização da produção, criando desequilíbrios na distribuição de renda e conseqüentemente no poder político e social, o que catalisa processos de degradação social, alimentando a violência, fruto

da exclusão, como resposta a essa ordem (COSTA, 2004).

Neste contexto, a crise do Estado somava-se à crise da reforma do Estado, porque a idéia de superação da crise vinha sendo relacionada, em geral, apenas ao equacionamento de situações críticas ou indesejáveis e não a um direcionamento ao modelo ideal de Estado para a nação. A percepção dos problemas estruturais não era ampla o suficiente para que fossem atacados pontos verdadeiramente sensíveis da administração pública (FALCÃO MARTINS, 1997).

Fortalecendo a percepção do problema e a necessidade de mudanças, crescia a percepção da lentidão e ineficiência da burocracia. Abrucio (1997) define que a perspectiva do senso comum contra a burocracia deixou de ser apenas anedótica e passou a ter um caráter muito mais definitivo neste período. Além disso, o modelo de gestão do setor privado passou a ser considerado ideal e, portanto, modelo a ser adotado no setor público.

Embora o modelo burocrático ainda seja uma realidade atual de boa parte das organizações, a adoção da burocracia em todos os níveis de prestação de serviço público acentuou o que Falcão Martins (1997) chamou de disfunções burocráticas. No caso da administração pública, o modelo burocrático passou a ficar cada vez mais auto-referido e mais distante do cidadão (ABRUCIO, 1998). Pollit *apud* Abrucio (1997, p. 7), aponta que “o fato incontestável [...] é que o modelo burocrático weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea”.

As discussões quanto ao novo caminho que deveria ser adotado foram realizadas em trabalhos de governos e organismos não-governamentais que chegaram a diagnósticos no sentido da necessidade de um novo modelo. Nos anos 60, duas iniciativas trouxeram grande impacto sobre a visão da gestão pública: a) Comissão Glassco (1961-1963) no Canadá, que concluiu pela falta de transparência e eficiência da burocracia pública; b) a Comissão Fulton (1966-1968), Comissão do parlamento britânico, considerada a experiência mais importante no sentido de reformulação, que destacou como pontos a serem combatidos na administração pública a falta de preparação gerencial, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade.

As premissas gerais dos processos de reforma podem ser adotadas em diferentes contextos políticos, econômicos ou sociais, contudo, o descuido às idiossincrasias de cada Nação pode levar a equívocos irremediáveis nas diferentes etapas de concepção, planejamento ou implementação dos processos de reforma do Estado. Naturalmente a própria sociedade, encontrando na mídia uma eficiente ferramenta de divulgação, costuma comparar padrões, estratégias ou modelos de atuação pública adotados em países considerados desenvolvidos e

crer que sua adoção seria suficiente para superar a situação indesejada percebida internamente. Contudo, frente à grande rede de atores que permeia a ação do Estado, tal simplificação parece ser um rápido caminho para o insucesso, quando se fazem necessárias as pertinentes adaptações à cultura social e política local.

De maneira geral, o processo de reforma iniciado no final dos anos 70 continua, apresentando diferentes graus de evolução, sucesso e resultados nas diferentes sociedades e diversos países que o empreenderam.

Mesmo sendo possível demarcar temporalmente processos de reforma do Estado, no caso do século XX - os anos 30, final dos anos 70 e início dos anos 80, os processos não ocorreram de maneira linear. Em meio a pensamentos mais consensuais, dominantes, outras reflexões vão se impondo, antecipando ou postergando mudanças conforme cada sociedade, cujas conseqüências diluem-se, por vezes, por anos ou décadas seguintes.

A discussão a seguir focalizará o caráter das propostas de reforma do Estado postas em prática.

2.2 – REFORMA DO ESTADO

A partir dos anos setenta o modelo de atuação do Estado adotado por uma grande quantidade de países desde a década de 30 foi perdendo sua sustentação diante da forte crise econômica vivida com as alterações no preço do petróleo, dando início a um processo de mudanças que ainda não terminou e registra avanços mais ou menos significativos.

Particularmente no início dos anos 80, organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), diante de um cenário de crise, começaram a reforçar a necessidade de reformas no setor público, em face da constatação do crescimento dos custos financeiros, de uma gerência financeira irresponsável e do aumento do empreguismo público (CARVALHO, 1997). Era preciso melhorar a qualidade do serviço público, diminuir gastos gerais de custeio, abordar questões como a eficiência, eficácia, qualidade e tamanho do Estado.

A qualidade, neste sentido, normalmente é abordada sob a ótica da Qualidade Total onde toda cadeia de produção do bem ou serviço deve preocupar-se com a agregação de valor ao produto final. Por sua vez, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade são normalmente entendidos, de maneira simples, como fazer o que deve ser feito (eficácia), fazer com menor custo e desperdício (eficiência), e gerar os resultados e impactos esperados

(efetividade).

Esse processo de reforma do Estado pode ser considerado amplo em pelo menos dois sentidos. Primeiro, em todos os casos, em algum momento, as iniciativas de mudanças depararam-se com o desafio de enfrentar o sistema burocrático e político instituídos, não apenas em termos legais e estruturais, mas também porque somente uma mudança cultural envolvendo a sociedade, as forças políticas e a burocracia pública levaria ao êxito completo do processo. Carvalho (1997) aponta que a reforma exige uma mudança institucional que altere a estrutura e funcionamento do setor público e uma mudança ideológica com a burocracia weberiana dando lugar a uma burocracia gerencialista.

O segundo motivo deve-se ao caráter globalizado da reforma. Carvalho (1997) pondera que o movimento parece ser universal, e independente do tamanho percebido para o setor público, se grande ou pequeno, apresenta natureza e objetivos similares. É possível observar aspectos comuns direcionados à diminuição do tamanho do Estado, busca pelo equilíbrio fiscal das contas públicas, adoção de práticas gerenciais da iniciativa privada, combate aos “privilégios” do funcionalismo público e administração pública voltada para o cidadão.

Além do Brasil, onde se pode delimitar um marco de doze anos desde o início formal do processo, diversos países desenvolveram diferenciadas experiências nesta área.

Destacam-se, neste sentido, países como o Reino Unido e Nova Zelândia. O primeiro, além do próprio processo, destaca-se pela sua importância nas discussões sobre o tema. O segundo apresenta notadamente ferramentas de gestão diferenciadas, particularmente na gestão do capital humano. São igualmente importantes os processos de reformas ocorridos no México e na Argentina que, como países latino-americanos, demonstram aspectos e contextos históricos próximos ao caso brasileiro.

Neste sentido, é pertinente apreender os traços mais importantes de cada experiência para compreender as influências que exerceram no processo de reforma do Estado brasileiro.

No final dos anos 70, Margareth Thatcher e Ronald Reagan chegaram ao poder na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente. Ambos iniciaram processos de reforma no sentido da adoção de um modelo de atuação pós-burocrático com características gerenciais. A experiência inglesa foi mais eficaz e produziu maiores impactos.

De acordo com Macedo e Alves (1997), para entender os maiores avanços da reforma no Reino Unido não se pode desconsiderar as especificidades dos sistemas político e o estágio anterior da administração pública britânica. Com relação ao sistema político, ao

conseguir maioria na câmara dos comuns, o partido indica também o primeiro-ministro e passa a deter amplos poderes executivos. Com relação à administração pública britânica, o relatório elaborado em 1968 pelo Comitê Fulton marcou oficialmente o diagnóstico negativo em relação à qualidade e à organização do serviço público. Neste contexto, na Inglaterra dessa época, havia um consenso dos servidores e analistas quanto à necessidade de uma reforma do serviço público e do Estado.

Apesar das condições favoráveis é importante destacar que mesmo após o diagnóstico formal, o Comitê Fulton “não logrou abalar o prestígio que a tradição do serviço público britânico havia construído” (MACEDO & ALVES, 1997, p. 63). O empenho de Margareth Thatcher em realizar as reformas produziu um ambiente favorável a mudanças. Macedo e Alves (1997) argumentam ainda que havia clareza quanto a direção a ser seguida: a redução da presença do Estado na vida social.

Segundo Abrucio (1997), o governo Thatcher propôs três itens fundamentais contra a visão burocrática tradicional: a) a definição clara de responsabilidades para cada funcionário; b) a definição clara dos objetivos organizacionais; c) o aumento da consciência do “valor dos recursos”.

As primeiras medidas efetivas no sentido de dar eficiência e efetividade aos serviços públicos no Reino Unido registram-se quase uma década depois do diagnóstico inicial do Comitê Fulton. Estas ações significaram a adoção de um perfil técnico para os funcionários, a redução dos gastos públicos, o estabelecimento de metas de qualidade nos serviços e um re-ordenamento institucional da organização estatal que tornou possível a adoção de princípios gerenciais (MACEDO & ALVES, 1997).

O processo de reforma caracterizou-se por três visões da administração pública inglesa. Os modelos ficaram conhecidos como *managerialism* (ou gerencialismo puro), *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO), de acordo com Abrucio (1997). Um modelo não foi surgindo e eliminando o anterior, mas foram sendo incorporados aspectos do modelo anterior e tratados aspectos ainda não consolidados.

No contexto de grave crise econômica mundial aliada à crise fiscal pela qual passava o Estado, o objetivo central para o início da reforma foi o corte de custos que caracterizou a primeira fase, *managerialism*. De acordo com Pollit, *apud* Macedo e Alves (1997), esta fase ocorreu entre 1979 e 1982.

Foram tratados inicialmente os aspectos da eficiência no uso dos recursos públicos, a racionalização nos gastos do Estado e a eliminação dos desperdícios através do controle orçamentário. O *managerialism*, ou gerencialismo puro, estava “direcionado à

redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização” (ABRUCIO, 1997, p. 11). A busca pela eficiência e produtividade também implicava na redução das atividades do Estado.

Além disso, aliavam-se mecanismos para uma maior responsabilização do funcionário público, inclusive no controle de gastos de recursos através da descentralização e delegação de autoridade.

A segunda fase ficou conhecida como *consumerism* e durou até o final de 1987. Além da preocupação com a eficiência agregou ainda aspectos de qualidade, introduzindo o *Total Quality Management* (TQM) e uma visão do beneficiário dos serviços públicos equivalente a um consumidor ou cliente. Tratou ainda da implantação de um sistema de avaliação por metas atribuídas a cada funcionário e de um sistema de remuneração proporcional ao rendimento individual. Abrucio (1997, p. 20) considera que o *consumerism* está mais voltado para “adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores”.

Nesta fase foi iniciado também um amplo programa de privatização do serviço público (MACEDO & ALVES, 1997). Contudo, a forma de privatização das empresas públicas utilizada no Reino Unido estimulou a pulverização das ações das empresas entre trabalhadores e população em geral. Dessa forma, em 12 anos, o número de acionistas de empresas na Inglaterra passou de 2 milhões para 13 milhões de ingleses.

A perspectiva de consumidor dá ao usuário, *a priori*, a alternativa de escolher pelo melhor prestador de serviço, fazendo surgir o conceito de competição entre as unidades do serviço público. Porém, existem serviços que são prestados exclusivamente por determinados órgãos públicos o que não permite a escolha do usuário ou a competição entre os prestadores de serviço. Abrucio (1997) acrescenta ainda que a adoção do conceito de consumidor não traduz a relação da sociedade com o setor público e não trata da equidade, conceito fundamental à ação pública.

Os programas de avaliação de desempenho das organizações públicas britânicas colhiam dados junto aos usuários, estratégia reforçada pela adoção da descentralização de atividades e delegação de poder (*empowerment*), o que incrementou a competição entre as organizações do setor público e levou à adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos, influenciando o desenvolvimento do setor público não-estatal.

Por outro lado, o enfoque puramente em busca da eficiência traz conseqüências indesejáveis como a falta de avaliação da efetividade e a subestimação dos aspectos políticos da gestão pública (ABRUCIO, 1997).

O conceito de cidadão, ao invés de cliente ou consumidor, agrega a idéia de direitos e deveres, e amplia o foco da administração pública. O serviço público não se destina exclusivamente àqueles que irão usá-lo, consumi-lo, mas é dirigido para a toda a sociedade. Os consumidores podem transformar-se em grupos de interesse e, então, aqueles que se organizarem mais podem se tornar mais consumidores que outros. O *consumerism* ressaltava apenas um aspecto da cidadania que é o de controlar as políticas públicas.

Segundo Macedo e Alves (1997), as críticas ao *consumerism* motivaram a concepção da nova fase do processo de reforma chamado *Public Service Orientation* (PSO), baseada na defesa da descentralização e reconstrução da esfera pública.

O PSO agrega às discussões anteriores os aspectos da responsabilização (*accountability*), equidade, descentralização, justiça e transparência na busca do atendimento ao cidadão. Além disso, a idéia de competição é substituída pelo conceito de cooperação no setor público.

A ação pública passa a ser vista como uma arena de participação e aprendizagem social. De acordo com Abrucio (1997, p. 27), resgatam-se “os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo”.

Quanto à *accountability*, o termo pode ser compreendido em pelo menos dois sentidos. O primeiro diz respeito à necessidade e obrigação dos governos e responsáveis pelo serviço público de tornarem acessíveis e explicáveis seus atos e decisões. O segundo aspecto refere-se à capacidade de punição e responsabilização destes atores.

O acompanhamento e controle da ação pública podem, *a priori*, serem realizados de diversas maneiras.

Carneiro (2004) aponta que *accountability* pressupõe a existência do poder, e a necessidade do poder ser controlado. Este controle do uso do poder e responsabilização pode ocorrer por órgãos, criados dentro do Estado, que devem gozar de certa independência de seus governos, como o Ministério Público ou Tribunal de Contas, no caso brasileiro.

Admite-se ainda, embora não sem ressalvas, que nas democracias este controle possa ser exercido através do próprio voto momento em que ocorreria a prestação de contas à sociedade e responsabilização. O'Donnell *apud* Carneiro (2004) aponta, porém, que o controle apenas pelo voto é um controle fraco. A *accountability* societal, por sua vez, refere-se ao processo de acompanhamento que seria desenvolvido no âmbito da sociedade civil

organizada⁴.

Gaetani (1998), utilizando definições apresentadas pelo Banco Mundial, comenta que os objetivos econômicos da responsabilização (*accountability*) pública incluem assegurar a congruência entre política pública, implementação efetiva e alocação e uso eficiente dos recursos públicos. É preciso trabalhar os aspectos da responsabilização financeira, de performance econômica geral e eficiência tanto no investimento como na produção e na entrega de bens e serviços no setor público.

O *Public Service Orientation*, porém, não atende adequadamente aspectos importantes da gestão pública. O modelo é mais efetivo em nível local, de acordo com uma visão otimista de que todas as necessidades do cidadão poderiam ser atendidas neste nível, não desenvolvendo adequadamente uma estratégia nacional de atuação pública.

É importante esclarecer a compreensão da descentralização naqueles modelos de gestão pública. Embora seja usada como estratégia nos três, existem diferenças na forma com que este conceito é tratado. No gerencialismo puro a descentralização é vista como uma forma de aumento da eficiência da ação pública e diminuição de custos do Estado. Por ser realizada mais próxima do beneficiário final, os recursos seriam mais bem alocados melhorando a relação custo-benefício da ação pública. No *consumerism*, a ferramenta é utilizada com o foco no controle social da atividade pública. Estando mais perto do consumidor a prestação do serviço pode ser controlada da melhor forma. Por sua vez, no PSO a descentralização aprimora o mecanismo de aprendizagem social e reforça a participação política da sociedade.

Entre as ferramentas criadas na administração pública inglesa neste período pode-se destacar duas delas: o *Financial Management Initiative* e os *Citizen's Charter*. O *Financial Management Initiative* era um mecanismo para fornecer uma visão clara das metas dos departamentos de administração pública e os meios para alcançá-las, além de definir responsabilidades para uma melhor utilização dos recursos e garantir o acesso da sociedade à informação. Os *Citizen's Charter*, por sua vez, correspondem a documentos onde são especificados objetivos e normas para cada serviço público, recursos disponíveis para a execução e responsáveis pela provisão, dando maior transparência para o acompanhamento pelos usuários. Alguns dos princípios dos *Charters*, como a divulgação dos padrões esperados de performance, consultas aos usuários sobre os serviços, a preocupação com a cortesia no atendimento ao cidadão, podem ser observados em documentos que orientam experiências de reforma no caso brasileiro.

⁴ Para aprofundamento da discussão recomenda-se CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Belo Horizonte, 2004.

Além do Reino Unido, outro processo de reforma administrativa de destaque, principalmente com relação às ferramentas de gestão adotadas, ocorreu na Nova Zelândia.

Após a independência do país como colônia britânica, ocorrida no século XIX, a adoção de um modelo administrativo burocrático havia obtido sucesso no desmonte do aparato colonial, mas havia constituído uma cultura hostil às mudanças (CARVALHO, 1997).

O processo neozelandês orientou-se, segundo Boston *apud* Carvalho (1997), por oito princípios: a separação de funções comerciais das não-comerciais diante da necessidade de diferentes estruturas e regimes de *accountability*; a separação de funções administrativas e de assessoria; a adoção da noção de custos para os serviços públicos oferecidos dentro ou fora do governo; transparência na concessão de subsídios principalmente para setores de natureza não-lucrativa; neutralidade competitiva; descentralização e aumentos do poder discricionário do administrador; melhoramento da *accoutability*; assistência durante o período de transição.

As reformas foram conduzidas inicialmente pelo governo trabalhista, entre 1984-1990, sendo continuadas pelo Partido Nacional a partir de 1990. Três iniciativas marcaram o princípio do processo. A primeira foi a comercialização de muitas funções realizadas pelas organizações estatais. A segunda, a separação das atividades comerciais das não comerciais, havendo um grande incentivo às corporações públicas que se assemelham ao setor paraestatal no caso brasileiro, com a transferência das atividades comerciais a estas agências, reduzindo ou eliminando o monopólio público em determinados setores. Por fim, do ponto de vista da gestão de recursos humanos, foram introduzidas mudanças no sistema de fixação de salário no setor público, descentralizando o processo além da concessão de bastante autonomia aos administradores e contratação do setor privado para a realização de funções desempenhadas pelo Estado.

Os princípios norteadores do processo e as ações que iniciaram a reforma foram traduzidos em leis ou atos que davam subsídios legais ao novo modelo, inclusive com a edição, em 1994, do *Fiscal Responsibility Act*, semelhante à Lei de Responsabilidade Fiscal promulgada no Brasil em 2000⁵.

Das ferramentas de gestão adotadas no processo neozelandês, merecem destaque as medidas relacionadas ao controle do gasto público e a criação dos contratos de gestão.

Quanto ao controle do gasto público, este passou das entradas (*inputs*) para as saídas (*outputs*) e resultados esperados (*outcomes*). As saídas esperadas são especificadas junto ao ministro da área, responsável pelo acompanhamento dos resultados e definição dos

⁵ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

outputs, e a “escolha” dos resultados esperados são acordados em um contrato formal entre o ministro e o executivo-chefe do departamento ou da empresa pública, executivo que pode ser selecionado no próprio mercado. Além disso, a alocação orçamentária é realizada com base nas saídas esperadas. Assim quanto maiores os investimentos necessários para alcançar os *outcomes*, maiores os recursos disponíveis.

Outra ferramenta importante inserida em processos mais abrangentes, como a questão do controle orçamentário, foram os contratos de gestão realizados com os executivos-chefes das empresas e departamentos públicos para a definição dos parâmetros de performance e resultados esperados. Os executivos passaram também a ter uma estrutura de incentivos onde o pagamento era fixado por contrato e por um tempo determinado, podendo porém haver renegociação destes contratos com incremento salarial dependendo da performance alcançada. Os executivos receberam autonomia para nomear, demitir e promover seus funcionários e o mecanismo de bônus baseado em performance é adotado em todos os níveis. Na gestão de pessoas das empresas públicas, tornou-se possível também a flexibilização de horas por dia de trabalho para os funcionários públicos, o que também era formalizado em contratos diretamente com o empregado ou com representações de classe, diminuindo custos do governo e agradando alguns empregados com outras atividades fora do Estado.

A Nova Zelândia apresentou com estas medidas uma drástica redução no serviço público. Todos os trabalhadores passaram a estar empregados sob contratos individuais ou coletivos (CARVALHO 1997).

Comparando-se o período entre 1980-1994, houve aumento dos níveis de emprego, redução de taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, embora já fossem extremamente baixas se comparadas a padrões brasileiros, além do aumento do gasto público na área social (educação, saúde, previdência, habitação e serviços comunitários), se comparado o percentual sobre o PIB.

Carvalho (1997) conclui que o processo neozelandês apresentou uma forte ênfase na rentabilidade comercial e fundamentou-se fortemente na adoção de mecanismos de gestão e gerenciamento de recursos humanos muito próximos àqueles do ambiente privado. As reformas foram conduzidas com a clara expectativa que os benefícios futuros seriam válidos, embora as conseqüências imediatas para uma parte dos servidores públicos tenha sido dolorosa. Havia também a necessidade de clareza em relação a que setores poderiam ser tratados com as ferramentas de mercado propostas. As áreas de saúde, ciência e tecnologia, por exemplo, tiveram um tratamento diferenciado.

Os casos latino-americanos, inclusive o brasileiro, embora guardem semelhanças com processos ocorridos em países com maior nível de desenvolvimento, apresentam algumas particularidades que influenciam fortemente o processo.

A maioria dos países da América Latina teve experiências de enfraquecimento da democracia nas décadas de 60, 70 e 80, com regimes totalitários, cujos arranjos políticos levaram a um ponto de partida diferente das democracias mais maduras. O modelo de atuação do Estado se aproximou muito mais do populismo do que do *Welfare State*, tendo sido este modelo populista, no caso geral da América Latina, a enfrentar séria crise.

Do ponto de vista da economia, a regra geral eram mercados protegidos da concorrência externa em mercados fechados e políticas de substituição de importações. No cenário econômico um dos principais, senão o principal desafio, era conter processos inflacionários, ou hiper-inflacionários, que debilitavam a capacidade de gestão e planejamento racional das economias.

No caso do México as reformas começaram no início da década de 80. O modelo econômico podia ser caracterizado como típico da América Latina: indústrias altamente protegidas, basicamente dependentes da exportação de matéria-prima com um elevado nível de controle estatal, ditado principalmente pelo governo federal (através de diversas empresas públicas) (GAULT, 1997). No campo político, o sistema era dirigido por um partido dominante, o Partido Revolucionário Institucionalizado (PRI). A administração do Estado era flexível, com alto nível de burocratas firmemente ligados a poderosas estruturas políticas e subordinados a corruptos e seus esquemas.

A reforma econômica foi prioridade. O governo não mais seria o único propulsor de desenvolvimento econômico, enfatizando a privatização de empresas públicas, enxugamento da máquina administrativa e transformação econômica através da competição internacional.

Em termos da administração pública, buscou-se a descentralização de diferentes instituições e recursos, apesar dos esforços serem limitados pela resistência administrativa e política. Buscou-se a renovação moral da sociedade e novos controles foram impostos aos servidores. A renovação do papel dos municípios foi garantida.

É possível dizer que o processo de reforma do Estado no México, iniciado em 1982, tem sido conduzido de forma gradual, de maneira firme no campo econômico, defensiva no político e limitada no campo administrativo (GAULT, 1997).

O caso mexicano reforça, segundo Gault (1997), que a transformação da administração é também a transformação da política, percebendo-se severas limitações

políticas para a implantação de uma profunda transformação ou reforma na administração pública mexicana.

Por sua vez, na Argentina, o processo foi iniciado quase 10 anos depois, a partir de 1989, dentro de um contexto de hiperinflação nos anos de 1989-1990. O caso argentino particulariza-se pela grande ênfase dada às reformas econômicas, mais até do que no México, principalmente nos primeiros anos, apresentando menores avanços do ponto de vista administrativo.

De acordo com Ghio e Echemendy (1998) as reformas econômicas foram fundamentadas no diagnóstico de instituições financeiras internacionais e tiveram como objetivos mais importantes o abandono do imposto inflacionário como fonte de financiamento dos déficits orçamentários, o alcance da solvência fiscal intertemporal e a abertura e desregulamentação da economia.

Em agosto de 1989, os peronistas através do presidente Carlos Menem assumiram o poder nas eleições. O partido peronista havia formulado um acordo com os antecessores, que frente à crise de hiperinflação concordara em antecipar sua chegada ao poder, desde que não fossem colocados obstáculos à aprovação das medidas necessárias ao processo de reforma. Este contexto permitiu ao executivo governar quase que por decreto, aprovando de maneira espantosamente rápida as medidas necessárias aos ajustes previstos. Acrescente-se ainda que o principal sindicato de representação dos servidores públicos deu suporte à reforma pela contrapartida de ter voz nas decisões quanto às demissões previstas e efetuadas, no setor público.

O suporte legal para o processo foi dado basicamente por três leis. A primeira foi chamada de Lei da Reforma do Estado, quando foi declarado estado de emergência nas organizações públicas controladas pelo governo e autorizada a privatização de empresas. Em seguida, houve a Lei de Emergência Econômica que suspendeu subsídios, regulou a independência do Banco Central e regulamentou investimentos estrangeiros no país, não sendo mais necessária autorização prévia do governo para a entrada de capitais. Por fim, a Lei de Conversão de Moedas que instituiu a paridade peso e dólar, além de permitir transações internas com a moeda americana, paridade que deveria ser sustentada pelo Banco Central argentino.

As principais ferramentas do processo de reforma na Argentina foram as privatizações de empresas públicas, ocorridas em um ritmo sem precedentes mesmo se comparados a países como o Reino Unido e a flexibilização das relações de trabalho do servidor público, permitindo um grande número de remanejamentos, demissões e de um

processo mais rígido de negociação salarial.

No contexto de emergência criado pelo colapso das finanças públicas que sucedeu às duas hiperinflações, não havia muito espaço para manobra e a reforma surgiu principalmente como um instrumento fiscal para baixar o déficit público.

De acordo com Ghio e Echemendy (1998), do ponto de vista estrutural, as principais reformas foram: a) a privatização, ocorrida em um ritmo sem precedentes; b) a descentralização, com a transferência de pessoal para as províncias e municípios; c) reforma da Previdência Social, com a instituição dos fundos de pensão privados; d) a liberalização do comércio, com a queda de tarifas; e) a liberalização de preços, permitindo competição e novos mercados.

Estas experiências internacionais demonstram que, embora sob um escopo de princípios similares, a abrangência e impactos dos processos de reforma são muito particulares a cada sociedade.

Não se trata, de maneira geral, de um processo de reforma acabado, mesmo em países cujos avanços já podem ser avaliados e até mesmo encontram-se institucionalizados, mas de concepções que orientam a busca de uma melhor atuação do Estado.

Mesmo com iniciativas de melhoramento na atuação do Estado permanecendo na agenda pública desde então, os desafios à gestão pública se mostram bastante atuais. Referindo-se à administração pública italiana, por exemplo, Mele *apud* Falco (2000), pondera que embora tenha havido mudanças sócio-econômicas e tecnológicas que interessam ao ambiente de mercado no qual a administração pública se encontra e opera, não há o correspondente processo de adequação das instituições públicas. Mantém-se, em geral, ainda crescente o distanciamento entre as atividades praticadas pelo serviço público e as novas exigências da sociedade.

Pontos fundamentais como maior qualidade, eficiência, eficácia, efetividade e competências do Estado, ainda estão presentes nas atuais discussões da reforma, embora novos aspectos venham sendo constantemente incluídos sobre a administração pública.

Segundo Bresser-Pereira (1997), a crise fiscal do Estado vem exigindo reformas para o equacionamento das finanças públicas, o que significa, muitas vezes, diminuir a ação do Estado, especialmente como produtor de bens, fortalecendo sua função de regulador. Porém, isso não significa um Estado mínimo. O Estado mínimo já se mostrou incapaz de prover o desenvolvimento para a sociedade, bem como não encontra a legitimação política necessária.

Assim, parece vir surgindo um consenso que a atuação do Estado deve buscar um

equilíbrio entre o Estado Liberal mínimo e o Estado provedor keynesiano. Conforme Tohá e Solari (1997, p. 84)

A presente reflexão considera a modernização do Estado como um processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. O foco está, por um lado, na satisfação dos usuários, na qualidade dos serviços e na promoção da consulta ao público e da transparência. Por outro lado, procura-se incorporar técnicas de gestão mais avançadas para dotar de maiores eficácia e eficiência o funcionamento das instituições públicas.

É pertinente acentuar que neste processo há um contínuo direcionamento do foco do serviço público para o cidadão, transformando os indicadores de acompanhamento da atividade pública em indicadores de satisfação do usuário final. Desde o modelo ortodoxo-burocrático até as mais recentes experiências pós-burocráticas as atenções do ente público vêm se transferindo dos aspectos exclusivamente internos para o cidadão.

As diferentes propostas de reformas fazem emergir aspectos que aproximam a execução das políticas às necessidades dos cidadãos, respondem a uma pressão pela maior orientação e maior aproximação dos objetivos das ações públicas às necessidades e expectativas da sociedade.

A experiência anglo-americana parece ser aquela de maior importância na discussão teórica sobre a reforma do estado, bem como a que tradicionalmente referencia as iniciativas brasileiras. É importante destacar a crescente relevância da cidadania, seu aprimoramento e as condições para seu exercício dentro das discussões do modelo de atuação do Estado. Busca-se o equilíbrio entre as preocupações econômicas que predominaram nas primeiras fases dos processos de reforma e os aspectos sociais pertinentes à atuação do Estado.

No Brasil, o marco formal do processo ocorreu em 1995 no âmbito do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), embora algumas iniciativas tenham sido adotadas desde os anos oitenta. Diversas iniciativas inovadoras à gestão pública vêm sendo adotadas em consequência do processo de reforma em curso.

2.3 – REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

No Brasil, embora com características comuns ao contexto latino-americano, o processo de reforma do Estado vem ocorrendo de maneira bem particular. Semelhante a outros processos na América Latina, as reformas brasileiras passam ou passaram por

processos de abertura econômica, privatizações, combate a inflação e ambiente hiperinflacionário.

De certa maneira, as reformas de caráter econômico e de caráter administrativo não compunham um grande pacote implementado com o macro-objetivo de reforma do Estado e não foi iniciado e conduzido por um determinado partido ou por uma linha político-partidária.

Desde a posse do primeiro governo civil, o Governo Sarney (1985-1989), após os governos militares iniciados em 1964, diversos planos, pacotes e programas foram sendo implementados tanto com medidas de estabilização econômica como com medidas de caráter administrativo e de gestão do setor público.

Com diferentes ênfases e destaques, decisões importantes foram tomadas no Governo Collor (1990-1992), Itamar (1992-1994), Fernando Henrique (1995-2002) e Lula (2003-), governos que representaram as mais diversas linhas político-ideológicas no poder. Contudo, é pertinente dizer que, ao contrário de outros processos, essas medidas não constituíram um conjunto lúcido de etapas no sentido de um modelo inicialmente proposto para o Estado. Vários desvios, redirecionamentos e retomadas vêm ocorrendo neste período.

O processo de estabilização econômica sucedeu três governos, entre 1985-1994, com sucessivos insucessos, vários planos econômicos, a maioria com idéias consideradas heterodoxas, até a estabilização alcançada a partir de 1994 com o Plano Real e que impulsionou seu principal articulador, o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República.

Neste mesmo período diversas iniciativas de reformulação administrativa do Estado, com maior ou menor abrangência, de maior ou menor profundidade, foram adotadas paralelamente àqueles planos econômicos tendo com ponto marcante a Constituição promulgada em 1988.

Considerando este cenário cabe destacar que não é por acaso que o processo de reforma administrativa mais consistente e, *a priori*, mais duradouro, vem ocorrendo após o sucesso da estabilização econômica iniciado formalmente em 1995.

A luta contra o patrimonialismo e o clientelismo sempre foi um aspecto importante nas propostas de reforma do Estado brasileiro e um dos principais fatores motivadores. Martins (1997) pondera que a experiência brasileira é diferente da experiência internacional em dois aspectos: a) a autonomia adquirida pelo Estado, até como consequência da herança histórica da necessidade de agregar regiões díspares; e b) a disputa pelo Estado e pelos seus favores que sempre caracterizaram a vida política brasileira desde a época colonial.

Na história do Brasil, a partir de meados do século XX, podem-se destacar quatro momentos de reforma do Estado: a reforma burocrática de Vargas; a reforma desenvolvimentista no período de ditadura militar; a fase de transição democrática; e a atual reforma gerencial.

A reforma implementada em 1936, no governo Getúlio Vargas, foi inspirada no modelo de administração pública britânica da época, uma administração pública burocrática que utilizava os princípios de carreira, ingresso no serviço público pelo sistema de mérito e profissionalização do serviço público. Ocorreu como desdobramento da Revolução de 1930 e, de certa maneira, representou a criação do estado administrativo no Brasil, utilizando-se de dois mecanismos típicos da administração racional-legal - os estatutos normativos e os órgãos normativos reguladores (LIMA JUNIOR, 1998).

Este modelo fundamentava-se fortemente em estabelecer controles e sistemáticas racionais para operações como a compra de material, aplicação de recursos e gestão de recursos humanos.

Concomitantemente, o Estado brasileiro adquiria contornos mais intervencionistas com o planejamento operacional e financeiro centralizado em nível federal e estímulo à formação de autarquias e sociedades de economia mista. De acordo com Jaguaribe e Lafer, *apud* Lima Junior (1998, p. 12), “cabia ao Estado planejar e coordenar o desenvolvimento, complementado, quando necessário, pela iniciativa privada”.

Daland *apud* Lima Júnior (1998), por sua vez, faz críticas à burocracia brasileira, que sempre atuara de maneira questionável. De acordo com o autor, eram quatro os seus objetivos: prover um canal de mobilidade ascendente para a classe média educada; prover rendas permanentes para aquela parte da classe média que serve de apoio ao regime; prover um baixo nível de serviços; dar oportunidade às iniciativas privadas baseadas nos poderes inerentes a certos grupos.

O segundo movimento de reforma brasileiro ocorreu através de governos militares. O Governo Kubitschek (1956-1961) representou um período de forte crescimento econômico sucedido por anos de estagnação, o que serviu de fator motivador para mais um processo de reforma, a partir de 1967. O pressuposto do processo foi de que um serviço público profissional, competente, e autônomo, sem as restrições burocráticas, seria essencial para retomar o crescimento interrompido em 1961 (BRESER-PEREIRA, 1998).

Comissões e técnicos do governo desenvolveram trabalhos de diagnóstico e projetos no âmbito das competências do Estado e da administração pública. Algumas dessas idéias acabaram reunidas e formalizadas através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de

1967.

Bresser-Pereira (1998) afirma que haviam cinco princípios fundamentais para o processo. O primeiro deles era o planejamento, o princípio dominante, voltado para o desenvolvimento econômico-social e segurança nacional. O segundo, a descentralização da execução de atividades públicas. O terceiro, a delegação de competência através da descentralização administrativa. Os dois últimos eram os princípios da coordenação e controle.

Warlich *apud* Lima Júnior (1998), aponta também a idéia de cinco princípios norteadores para a reforma: planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias); fortalecimento e expansão do sistema de mérito; diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em dezesseis ministérios.

Martins (1997) coloca ainda que a filosofia básica da reforma implementada pelo Decreto-Lei nº 200 era observada por dois aspectos. Por um lado, as diretrizes foram centralizadas no âmbito do governo federal, e por outro, diversificaram-se os órgãos estatais promovendo a descentralização funcional do aparelho do Estado.

Para Bresser-Pereira (1998, p. 170) “o aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista foi a descentralização para a administração indireta”.

Com esta autonomia de execução viabilizava-se a industrialização com base em grandes empresas estatais. Embora se pretendesse que a execução dos serviços públicos ocorresse de forma descentralizada, o planejamento e a definição de prioridades e recursos eram de responsabilidade do governo federal.

No entanto, as regras para a expansão e atividade do setor paraestatal não foram claramente definidas e a administração indireta passou a ter uma grande autonomia para a definição de estratégias e adoção de práticas de mercado, como a constituição de *holdings*, conglomerados, entre outras. Esta lacuna de regulamentação levou o Estado, como controlador das empresas da administração indireta (autarquias, fundações, empresas de economia mista) a atuar em quase todos os setores da economia.

Além disso, a relação do modelo burocrático com práticas clientelistas e patrimonialistas, além da percepção já cristalizada no senso comum de sua ineficiência fez surgir um fenômeno na administração direta e indireta que Nunes (1997) chama de *insulamento burocrático*. A constituição de “ilhas de excelência” técnicas e especializadas no setor público que se mantinham distantes da administração direta, de sua imagem e das

amarras burocráticas.

O Decreto-Lei nº 200 teve desse modo conseqüências indesejáveis e inesperadas. A contratação sem concurso público facilitou a permanência de práticas patrimonialistas e fisiológicas, pois a entrada por mérito continuava restrita aos níveis inferiores da burocracia pública. Além disso, havia pouca preocupação com a administração direta, não havendo a realização de concursos ou o desenvolvimento de carreira para os altos administradores (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Martins (1997, p. 26) acrescenta ainda que “enquanto o setor paraestatal floresceu a prestação dos serviços públicos básicos à população [...] que estavam a cargo da administração direta, continuaram a deteriorar”. Assim, passaram a coexistir dois tipos de servidores sociologicamente diferentes, fazendo uma fratura *vertical* dentro do aparelho do Estado, representando mais uma particularidade do caso brasileiro.

Acrescente-se ainda que em um regime autoritário, forças antagônicas ao poder central perdem muito dos mecanismos de pressão, o que facilitou a execução e implementação do que foi planejado. Além disso, já havia um crescente sentimento da incapacidade do modelo burocrático em atender as demandas da sociedade, criando-se condições que facilitaram o questionamento do modelo e implementação de reformas administrativas.

Entre 1979 a 1982, durante o último governo militar e iniciado o processo de redemocratização, a administração pública federal põe em marcha dois novos projetos de reformulação da atuação do Estado: a) a desburocratização, regulada pelo Decreto nº. 83.740, 18 de julho de 1979, que visava a simplificação e a racionalização da burocracia e tinha forte orientação para o usuário do serviço público; e b) a desestatização (LIMA JÚNIOR, 1998). Tais processos marcam o início das reformas que Gaetani (1998) chama de primeira geração e que envolveram a estabilização econômica, o equilíbrio fiscal e a adoção de práticas oriundas do setor privado.

É possível perceber que, em particular para a administração pública brasileira, os caminhos adotados no período militar inspiravam-se nas ações e movimentos que vinham ocorrendo em vários países do mundo. O modelo de atuação do Estado norte-americano e britânico foram sempre referência e inspiração para propostas de reforma do Estado brasileiro, o que também pode ser observado neste período.

No período chamado de transição democrática, particularmente durante o Governo Sarney (1985-1989), houve avanços e retrocessos na forma de atuação do Estado, particularmente na administração pública, quando se destaca a promulgação da Constituição

de 1988.

Neste período, foram formulados vários planos econômicos (Cruzado, Verão, Bresser) com o objetivo principal de combater a inflação e também um processo de reforma administrativa capitaneado pelo então ministro Aluísio Alves.

Quanto à reforma administrativa, em seus pronunciamentos, o ministro apontava que os objetivos eram fundamentalmente três: (a) a modernização da administração pública, tornando-a compatível com os modernos processos de gestão; (b) a adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo; (c) a eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão.

Durante os primeiros anos do Governo Sarney, contudo, acentuaram-se práticas patrimonialistas e fisiológicas, que encontraram resistências entre os constituintes, que tentaram responder a este contexto na formulação da constituição.

Dessa forma, segundo Martins (1997), a Constituição de 1988 marcou uma forte reação dos constituintes às práticas vigentes, buscando minimizar os efeitos das constantes mudanças na estrutura do Estado.

Bresser-Pereira (1998, p. 173) aponta, neste sentido, que seja porque a reforma de 1967 tenha sido iniciativa do governo militar seja porque reforce o poder do núcleo do Estado, a constituição de 1988 significou “no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50”.

Por outro lado, o autor aponta dois dos avanços significativos da Constituição que foram o início da exigência generalizada de concurso público e a descentralização de ações sociais.

Em termos administrativos, porém, os pontos aprovados representaram um retrocesso e trouxeram um forte engessamento ao setor público.

Martins (1997, p. 34) argumenta ainda que,

De um lado, a Constituição restringe a expansão do Estado; limita a autonomia concedida pelo decreto-lei nº 200 para alguns de seus órgãos; restringe as modificações erráticas do Executivo, eliminando as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. De outro lado, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições, e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou de identificar fontes para financiar essas despesas adicionais.

Após algumas providências administrativas de menor efetividade durante os

governos Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1993), um processo de reforma do Estado mais importante e amplo foi iniciado em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, com uma reforma administrativa de caráter gerencial inspirada fortemente pelo paradigma da administração pública britânica. Naquele momento, o Plano Real, plano de estabilização econômica iniciado no governo de Itamar Franco sob a coordenação de Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, vinha obtendo os resultados mais duradouros e mais consistentes no combate à inflação, com a adoção da nova moeda, o Real, ocorrendo em julho de 1994.

O diagnóstico elaborado no processo de reforma era que o Estado ainda enfrentava uma forte e crescente crise fiscal devido, inclusive, às restrições administrativas impostas pela Constituição de 1988.

Os aspectos dessa crise se refletiam em uma crise fiscal, com a perda do crédito e da capacidade de investimento, em uma crise administrativa, com a continuidade e aprofundamento das disfunções burocráticas, e no insucesso das estratégias de intervenção na economia. Devia-se, portanto, perseguir: um ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado; inovação dos instrumentos de política social (maior abrangência e maior qualidade nos serviços); reforma do aparelho do Estado visando melhorar sua governança.

A reforma administrativa proposta em 1995 abrange, de forma geral, a delimitação da área de atuação do Estado, a desregulamentação, o aumento da capacidade de governo (governança) e o aumento da democracia e da *accountability*, indo além da visão burocrática definida na Constituição de 1988 ou a simples descentralização planejada nos anos 60.

A questão não era apenas dar garantia à propriedade e aos contratos, mas também que o Estado pudesse exercer um papel complementar ao mercado, coordenando a economia e buscando a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1995).

A reforma gerencial foi inicialmente formulada e conduzida pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), cujo titular foi o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O ministério elaborou o diagnóstico e formatou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995. A câmara era composta pelos ministros da Administração, Trabalho, Fazenda, Planejamento, Ministro-Chefe da Casa Civil, Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas e o Secretário-Geral da Presidência da República.

De acordo com o Plano Diretor, a reforma do Estado vinha proteger o Estado

enquanto coisa pública tanto no nível político quanto no administrativo. No nível político, tornando freqüente a participação e o controle da administração pública pelos próprios cidadãos. No nível administrativo através da adoção de um modelo gerencial.

Este último não representava o abandono dos modelos de atuação do Estado e de administração pública até então instituídos. A administração pública gerencial mantém os princípios da admissão por mérito, um sistema estruturado e universal de remuneração, a idéia de carreiras e treinamento sistemático, características já presentes no modelo burocrático. A diferença fundamental estava na forma de controle para as atividades, que se pretende deixar de ser um controle *a priori*, como na burocracia, para ser focado no controle dos resultados. O objetivo é dar um voto de confiança provisório aos administradores e controlar os resultados *a posteriori*, em busca de parceria e cooperação. Neste caso, os controles devem ser extremamente severos.

Rua (1998) argumenta que os esforços em direção à reforma administrativa no Brasil têm-se orientado da seguinte maneira: o foco é o cidadão e as atividades se orientam para a busca de resultados; o princípio da eficiência econômica cede espaço ao princípio da flexibilidade; há ênfase na criatividade e busca da qualidade; descentralização, horizontalização das estruturas e organização em redes; valorização do servidor, multiespecialidade e competição administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados. No modelo gerencial a eficácia na administração é atingida quando as necessidades do cidadão são atendidas e não quando os processos administrativos estão sob controle como no modelo burocrático (BRASIL, 1995).

Embora utilize ferramentas e estratégias próprias da administração privada, a administração pública gerencial não deve ser confundida com a administração privada. Esta última caracteriza-se pelo pagamento de produtos e serviços pela livre escolha do cliente, controle do mercado na administração e lucro privado. A administração pública em geral, inclusive o modelo gerencial, tem sua receita oriunda de pagamentos obrigatórios (impostos), é controlada pela sociedade através de seus representantes eleitos e preocupada em atender os interesses coletivos e públicos.

Buscou-se um novo sentido de profissionalização do serviço público, através do sistema de promoções por mérito, remuneração adequada e a utilização de motivação negativa, possibilitada pela demissão por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, além da criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. A profissionalização do serviço público no Brasil é um objetivo perseguido desde as primeiras reformas administrativas,

porém, até o momento, ainda não alcançado (LIMA JÚNIOR, 1998).

Segundo Bresser-Pereira (1997), a reforma gerencial da administração pública sofreu fortes resistências imediatamente. No entanto, gradativamente foi recebendo apoio de estados, municípios, imprensa e opinião pública, colocando-se como necessidade e exigência das agências financeiras internacionais e investidores estrangeiros.

A elaboração do Plano Diretor foi o marco inicial do processo. De acordo com o relatório de pesquisa, realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), sobre as ações advindas após a formulação do Plano Diretor “a Reforma Empreendedora é o marco normativo e legal para a implementação da administração pública gerencial” (ENAP, 2002, p.2).

O Plano formulava quatro macro-objetivos: aumentar a governança; limitar a ação do Estado àquilo que for próprio da ação estatal; descentralizar aos estados e municípios ações de caráter local; descentralizar parcialmente, aos estados e municípios, ações de caráter regional.

A reforma apresenta três dimensões norteadoras: a dimensão institucional-legal, a dimensão cultural e a dimensão gerencial, esta última relacionada às práticas administrativas.

Quanto à dimensão institucional-legal, procurava superar os obstáculos legais compreendidos a uma maior eficiência do Estado. O esforço realizado para o fortalecimento das instituições na Constituição de 1988, tentando evitar arbitrariedades do patrimonialismo e fisiologismo, retirou do Poder Executivo a exclusividade na estruturação de órgãos públicos, acabando por dificultar reformas e modernizações. “A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos e ocorre em detrimento dos resultados” (BRASIL, 1995, p.16).

Na dimensão cultural, destacavam-se as dificuldades impostas, inclusive limitações do ponto de vista econômico, para estímulo à diferenciação relacionada ao desempenho, além da marcante redução na amplitude da remuneração dos administradores públicos, diferença de remuneração entre os níveis mais baixos e os níveis mais elevados. Além disso, não havia regularidade e critérios de avaliação para ingresso de novos servidores.

Do ponto de vista gerencial, a constatação de que existia uma deficiência de indicadores de desempenho para a administração direta e indireta. É nesta dimensão, chamada no documento de Dimensão-Gestão que a administração pública demonstraria sua energia pois a eficiência e efetividade dependem da capacidade de gestão existente. Diz respeito à técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores.

De acordo com o Plano, era preciso ainda que o Estado definisse adequadamente sua área de atuação, saindo de áreas não relacionadas diretamente às suas competências. Propõe-se a utilização de um terceiro tipo de propriedade, além das propriedades pública e privada, a propriedade pública não-estatal.

Os segmentos e áreas de atuação características da ação do Estado foram, então, conceitualmente definidos, possibilitando a adoção de estratégias específicas para estes segmentos. Desta forma, são distintos quatro setores no aparelho do Estado: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas do Estado; os serviços não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado. Para cada um destes núcleos, além da forma de atuação era necessário definir o modelo administrativo mais adequado.

O núcleo estratégico do Estado é o governo, propriamente dito, onde são definidas as leis e políticas públicas e onde são cobrados os seus cumprimentos. Para o núcleo estratégico, a característica administrativa desejada ainda é a burocrática e a propriedade exclusivamente estatal.

O setor de atividades exclusivas do Estado é aquele que reúne os serviços onde se faz necessária a utilização de poderes próprios do Estado, como regulamentar, fiscalizar, fomentar, tributar, poder de polícia, entre outros. Neste setor, é adequada uma administração gerencial com propriedade exclusivamente estatal.

O terceiro é o setor de serviços não-exclusivos do Estado, onde é possível a atuação concomitante da iniciativa privada ou a organização pública não-estatal. O Estado está presente neste setor, pois os serviços “envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde” (BRASIL, 1995, p.23), mas não há a utilização de poderes exclusivos do Estado possibilitando a ação da iniciativa privada. Porém, para a exploração dessas atividades, as economias não podem ser transformadas em lucro, como em hospitais, universidades, centros de pesquisa e museus. A característica administrativa desejada é a gerencial e a propriedade é a pública não-estatal.

Por fim, o quarto e último setor é o de produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde às atividades econômicas voltadas para o lucro, onde o Estado permanece ou por falta de capital do setor privado ou porque as atividades são naturalmente monopolistas. Onde ocorrerem monopólios e as organizações foram privatizadas, o Estado deve exercer uma regulamentação rígida. Para este setor a administração também deve ter características gerenciais e propriedade privada.

De acordo com Lima Júnior (1998, p. 20) “o Plano Diretor da Reforma do Estado aponta, ainda, para outras dimensões importantes. A estabilidade do servidor só é

administrada para os dois primeiros setores, o núcleo estratégico e as atividades exclusivas”. Deve-se elaborar uma política de recursos humanos específica para os outros dois setores, cujas características desejáveis levassem à criação de dois órgãos novos para a época, as agências executivas, que cuidariam das atividades exclusivas do Estado (de direito público) e as organizações sociais (de direito privado) para gerenciarem os serviços não-exclusivos do Estado.

Do ponto de vista do governo, o principal problema que deveria ser enfrentado era de governança, ou seja, da capacidade de implementação de políticas públicas e de efetividade a estas políticas. De acordo com o diagnóstico elaborado, em virtude do fortalecimento e amadurecimento da democracia, o governo já teria superado o problema da governabilidade, carecendo, porém, de maior governança.

É importante destacar que o governo Fernando Henrique gozava de uma governabilidade tranqüila, embora a oposição liderada na época pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sempre tenha se colocado contra a aprovação de medidas necessárias à implantação dos planos de governo. A então recém-conquistada estabilidade econômica oferecia elevados índices de aprovação e, pode-se dizer, lastro político para apresentar e aprovar um razoável número de alterações constitucionais e leis necessárias às reformas.

A realidade observada, por outro lado, foi de um trabalhoso exercício de democracia, o que não deve ser percebido negativamente em si, contudo, aponta para um consenso sobre a necessidade de ajustes nas relações entre os poderes e entre os políticos e partidos como forma de aprimorar a capacidade de governo.

Ainda de acordo com o Plano, a administração pública devia voltar-se para o cidadão e a prestação de um serviço público de qualidade. Era necessário superar os entraves e distorções apresentadas pelo modelo burocrático, reconstruindo a administração pública,

dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle os resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (BRASIL, 1995, p. 1).

O Plano pautava sua implementação em uma série de três projetos básicos: a avaliação estrutural, no sentido de examinar a estrutura do Estado; a formatação de agências reguladoras, que aprofundam o sentido do Estado mais regulador e menos executor; a

regulamentação de Organizações Sociais principalmente no sentido de estímulo ao setor público não-estatal e da *publicização*.

Após iniciado o processo de reforma em 1995, muitas iniciativas foram tomadas na direção de implementar os diferentes objetivos e projetos previstos pelos formuladores. O Relatório de Pesquisa, formulado pela ENAP em 2002, denomina as ações advindas do Plano Diretor como Reforma Empreendedora e destaca oito partes que considera os eixos da Reforma: planejamento; mudança no marco legal; novos modelos institucionais; gestão; recursos humanos; capacitação; informática e sistemas de informação; ética e controle de conduta.

No primeiro campo, do planejamento, o relatório destaca três ações. A primeira foi a própria formulação do Plano e sua aprovação pela Câmara da Reforma do Estado. Em seguida destaca o Brasil em Ação constituído de 58 (cinquenta e oito) programas implementados no período de 1996-1999, quando os modelos de gestão adotados foram modelos gerenciais com forte ênfase no controle por resultados. Além disso, cita o Plano Plurianual do período 2000-2003, que regulamentava e orientava as ações do governo em geral, planejando as ações quanto aos responsáveis, prazos e custos envolvidos, integrando ações e políticas do governo federal.

Do ponto de vista da mudança do marco legal, o relatório destaca as alterações das legislações que regiam a gestão de recursos humanos em nível federal, alterando regras de estabilidade, suprimindo benefícios considerados como privilégios e limitando a remuneração entre outras medidas. Novas leis passaram a regulamentar o processo de compras do governo, tentando simplificar as normas vigentes. Houve o aumento do limite de dispensa de licitação, regulamentação da licitação por registro de preços (processo continuado de fornecimento de um determinado produto por diferentes fornecedores), implantação do pregão, reestruturação do orçamento federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a previdência do servidor público. Quanto à previdência, ela é destacada como um dos pontos de urgente ação e mudança no Plano Diretor, tendo um caráter indispensável ao equilíbrio fiscal do Estado.

Com relação aos modelos institucionais, foram criadas as agências executivas que pertencem à administração indireta, são responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. Também foram criadas as organizações sociais, iniciativa relacionada ao processo chamado de *publicização*. Foram implantadas as agências reguladoras, Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Do ponto de vista da gestão, merece destaque a avaliação do Plano Plurianual

2000-2003 e a realização da 1ª Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos. É importante destacar o Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, que criou a obrigatoriedade do estabelecimento e divulgação de padrões de qualidade de atendimento no serviço público para aspectos relacionados a cortesia, prazos para cumprimento, tempo de espera, comunicação com usuário, recebimento e solução de reclamações, entre outros.

Além disso, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos, Prêmio da Qualidade do Governo Federal, o Projeto de Atendimento Integrado, “visando incentivar a adoção de unidades integradas de atendimento, um modelo renovado de prestação de serviços públicos”. (ENAP, 2002, p.12).

Foi instituído o Concurso de Inovações da Gestão Pública – Prêmio Hélio Beltrão, recriado o Programa Nacional de Desburocratização e reestruturado os Sistemas de Planejamento, Orçamento, Controle Interno, Administração Financeira e de Contabilidade.

Quanto ao tratamento de Recursos Humanos foi desenvolvida uma série de medidas legais de reforma, para criar e reestruturar carreiras e cargos da administração pública federal. Foram criadas Funções Comissionadas Técnicas, incentivadas ações de promoção da diversidade e pluralismo e uma programação anual de médio prazo (cinco anos) de concursos públicos.

Quanto a ações de capacitação foi promovida a formação de carreiras de especialistas em políticas públicas e gestão governamental, ações de ação continuada no sentido de adoção de práticas da reforma gerencial e a capacitação de gestores para a administração pública.

Com relação ao aspecto da informática e de sistemas de informação podem-se destacar a instituição do Governo Eletrônico, do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), de sistemas de apoio às compras governamentais e o incentivo ao desenvolvimento de comunicação eletrônica segura pelas organizações governamentais e privadas brasileiras.

Por fim, quanto à ética e controle de conduta, foi criada a Comissão de Ética Pública, a Corregedoria-Geral da União e um Código de Conduta da Alta Administração Federal.

As ações citadas chamam a atenção para as inovações nas práticas organizacionais e nas ferramentas institucionais da administração pública. Embora alterne momentos de prioridade e de quase esquecimento, pelos governos e pela sociedade, tais práticas vêm sendo assimiladas pelas próprias organizações públicas e pela sociedade em geral, o que aprimora o exercício da cidadania, o controle social e a transparência na ação pública.

Torna-se clara a importância do papel do cidadão. O cidadão passa a interagir com o Estado de maneira mais específica e efetiva do ponto de vista do serviço que está sendo prestado e na formulação e implementação de políticas públicas. O administrador público é demandado, por outro lado, não por uma necessidade da própria gestão por força de determinação legal, a criar mecanismos de atendimento que sejam adequados e suficientes para a prestação de serviços em níveis de qualidade considerados satisfatórios.

Em decorrência, a gestão pública passa a incorporar a idéia de que a gestão deve ser feita para o cidadão.

2.4 - GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Embora não haja modelos de atuação do Estado e de gestão pública incontestes a serem seguidos, há valores básicos e fundamentais que, de uma maneira ou de outra, são almejados em qualquer sociedade. Contudo, aquilo que é suficiente ou desejável em uma sociedade, no mínimo, transita em um *continuum* de alternativas.

Inserido nas discussões recentes sobre a atuação e competências do Estado é possível observar que a busca de um equilíbrio entre extremos propostos vem se tornando mais frequente do que a alternativa por um pólo, qualquer que seja ele. Mesmo a burocracia, cujo significado do senso comum remete a aspectos pouco recomendáveis à administração como excessos de rigor ou morosidade e normalmente considerada como uma racionalização radical da administração mostra-se desejável para competências específicas.

Na maioria das sociedades atuais, o Estado e seus operadores têm suas ações acompanhadas por diversos mecanismos, seja pela sociedade civil organizada, através do voto, seja por instituições formalmente constituídas para este fim. O fim último de sua atuação é o bem público, o desenvolvimento, em sentido amplo, dessa mesma sociedade.

Contudo, não está consolidada, e ainda parece longe de estar, uma maneira ideal de relação entre o Estado e a sociedade. Pino (2003) aponta que a administração pública é a parte do Estado que mais se relaciona com a sociedade, gozando de uma presença muito significativa na vida dos cidadãos e os diferentes modos da administração pública acabam por imprimir inconsistências a esta relação.

De maneira geral, é possível afirmar que há paradigmas para a gestão pública. Três deles vêm, ao longo do século XX, sendo definidos e discutidos sem, no entanto, ser possível afirmar que eles são mutuamente excludentes, pois onde é possível identificar traços

de um deles não implica dizer que não é possível identificar traços de um outro.

De acordo com Ramió (1999), além do próprio modelo burocrático, ainda muito presente na administração em geral, particularmente na administração pública, é possível identificar outros dois paradigmas, dois modelos, que atualmente orientam a gestão pública: o paradigma *neoempresarial* e o paradigma *neopúblico*.

No paradigma burocrático tradicional a preocupação recai sobre a organização interna do serviço público. O serviço público racionalmente organizado poderia oferecer bens e serviços à sociedade de uma maneira ótima. Motta e Bresser-Pereira (1986) apresentam a organização burocrática não apenas como um sistema organizacional, mas também um sistema social. Os aspectos da formalidade, impessoalidade e profissionalismo têm como consequência desejada a previsibilidade do comportamento do indivíduo. Uma das disfunções da burocracia constitui-se quando a observância às normas passa a ser um fim em si mesmo e não um meio para alcançar objetivos (MOTTA & BRESSER-PEREIRA, 1986).

Os principais trabalhos que fundamentam o paradigma chamado *Neoempresarial* foram desenvolvidos por Bazerlay e por Osborne e Gaebler. Desafia-se a administração pública a discutir e avaliar eficiência, eficácia e efetividade da ação pública além de discutir aspectos de qualidade da gestão pública.

Bazerlay chamou o conjunto dessas propostas de Gestão Pós-Burocrática. O modelo resultou de pesquisas realizadas em Minnessota, nos Estados Unidos, onde o pesquisador observou que alguns temas recebiam uma crescente atenção dentro do serviço público, como: cliente, qualidade, valor, serviço, incentivos à inovação, flexibilidade e estímulo à discricionariedade dos servidores.

Osborne e Gaebler, por sua vez, denominaram suas ponderações de Reinvenção do Governo, título de obra homônima dos pesquisadores, cujo trabalho buscou apreender e sintetizar as novas preocupações presentes na gestão pública. Tais aspectos foram apresentados em dez medidas recomendáveis, segundo os autores, para a modernização da administração pública: o governo deve atuar como catalisador e regulador e não operar produzindo bens e serviços no mercado; os governos devem ser desconcentrados às comunidades, incentivando mecanismos de gestão locais; o governo deve usar adequadamente a competição como parâmetro de desempenho entre os próprios órgãos públicos; o foco deve estar nos objetivos e não em regras; foco em resultados, produtos e dados; a preocupação deve estar na satisfação das necessidades do cliente; deve haver contínua atenção no aumento das receitas, não apenas nos gastos; o governo deve atuar na prevenção; descentralização; os governos devem provocar a mudança através do mercado.

O paradigma *Neoempresarial*, que de alguma maneira reúne os aspectos apontados pelos autores citados e outros trabalhos no mesmo sentido, tem como inspiração a iniciativa privada, com o pressuposto de que os mesmos mecanismos adotados à gestão privada e que criam a percepção de sua maior eficiência poderiam e deveriam ser adotados na gestão pública.

As reformas introduzidas e iniciadas no início dos anos 80 têm componentes que identificam sua fundamentação neste paradigma de gestão.

De acordo com Ramió (1999) no enfoque *neoempresarial* podem ser observadas algumas premissas como a filosofia predominante do “não remar”, onde o Estado regula os mecanismos de mercado no sentido de uma sociedade de bem-estar em contraponto com um Estado intervencionista. Além disso, devem ser adotados linguagem e conceitos do setor privado, onde a relação Estado-Sociedade assemelha-se à relação administração-cliente. Administrativamente deve-se buscar a descentralização e autonomia da administração pública, incentivando transferência de ações para os governos locais. É preferível, por fim, adotar-se formas jurídicas distantes do direito público.

Contudo, já foi observado que a gestão pública tem especificidades que a diferenciam da gestão privada e que, provavelmente, a cópia dos mecanismos de gestão do setor privado não é a resposta mais adequada às demandas sociais para a atuação do Estado. A perspectiva de cliente, ou mesmo usuário, é muito restrita à relação Estado-Sociedade, não abrangendo todos os aspectos relacionados ao exercício da cidadania. Segundo Ramió (1999), a adoção daquelas premissas na administração pública apresenta problemas como a possibilidade de perda do controle real pelo Estado fruto da relação entre Estado-Sociedade conseqüente da filosofia do “não remar”. Os meios, por sua vez, acabam tornando-se fins, objetivos finais, formulando-se os objetivos de atuação pública sem compromissos concretos que possam ser verificados pelos cidadãos. De alguma forma, aumenta-se a pressão sobre os cidadãos para o aumento da arrecadação e diminuição de direitos.

O paradigma chamado *Neopúblico*, por sua vez, agrega valores complementares, mais abrangentes.

Neste paradigma, segundo Ramió (1999), deve haver o reforço dos conceitos de cidadania, equidade, universalidade e igualdade. O serviço público deve focar sua atenção à satisfação do cidadão-usuário do serviço, criando entre os servidores uma cultura de fortalecimento da coisa pública, associada à preocupação com qualidade, eficácia e eficiência. Devem-se definir os setores de atuação do Estado com o reconhecimento de novos direitos.

Os aspectos tratados em outros paradigmas ou modelos não são totalmente

abandonados pelo modelo *Neopúblico*, mas tenta-se aperfeiçoá-los e complementá-los.

É possível observar que a participação social recebe um papel mais central, mais protagonista. Vê-se que a discussão ocorre em meio a processos de reforma do Estado inconclusos e influenciados pelos aspectos empresariais, não tendo sido necessariamente enriquecidas com novas reflexões.

Acrescente-se ainda que a sociedade atualmente construída, independente do modelo de atuação adotado para o Estado não é expectadora da ação do Estado ou do mercado. Faz-se necessária, mesmo inevitável, sua participação para a harmonização dos múltiplos interesses individuais e coletivos que emergem da atual teia social.

Royo (1999) aponta que o Estado deve buscar basicamente transferir e re-alocar recursos de maneira a garantir a todos a possibilidade de acesso as ações políticas e serviços oferecidos. O Estado não tem o direito de excluir ou permitir a exclusão de nenhum cidadão da participação dos benefícios que a sociedade política tem por fim oferecer (AZAMBUJA, 1980).

A perspectiva de cidadão e o exercício da ação social por este cidadão, a cidadania, torna-se central na atual relação Estado-Sociedade e também como forma de intervenção na formulação e avaliação da ação pública, mesmo que o paradigma de ação pública adotado, ou mais fortemente instituído, não estimule formalmente seu exercício.

De acordo com Ferreira *apud* Filho e Neto (2001), cidadão é aquele que precisa apreender a difícil arte de viver em espaço público. *Com-viver* demanda reciprocidade, solidariedade, respeito ao próximo, e generosidade. É um péssimo cidadão aquele que não consegue ser generoso a ponto de limitar, minimamente que seja, seus próprios interesses diante de interesses coletivos. O exercício da cidadania prevê direitos, o direito a ter direitos e deveres para o bem comum.

Não é possível, no entanto, discutir cidadania sem tangenciar a ação do Estado. Nascimento (2004, p. 1), por exemplo, define que, no mundo globalizado, o significado maior da cidadania é “garantir às pessoas, condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida”, garantia relacionada à ação do Estado. Filho e Neto (2001) apontam que a cidadania, hoje, é discutida como uma condição de igualdade social e política, e citam Barbalet (1989) que afirma que o Estado deve suavizar o mal das desigualdades econômicas sobre os indivíduos, colocando uma rede de proteção de políticas sociais para apoiar os desfavorecidos.

Castro Júnior (2001) define, por sua vez, que a cidadania é entendida como a exigência ao Estado de acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais,

subordinados aos interesses da coletividade. Para o exercício desses direitos são necessárias certas condições fundamentais enumeradas pelo autor: um sistema judicial eficiente e democratizado; o conhecimento dos direitos pela população, o que pressupõe um nível adequado de educação; direitos disponíveis em textos legais acessíveis; um sistema jurídico racionalizado e sintonizado com os interesses da sociedade.

A cidadania, contudo, é um conceito antigo em relação às atuais reflexões. Nasceu nas cidades-estado gregas, onde eram cidadãos aqueles nascidos no lugar, que tinha direitos políticos. Os estrangeiros não tinham estes direitos e não eram chamados de cidadãos.

Com a urbanização, os estrangeiros são “permitidos” como cidadãos, deslocando-se o poder político e econômico das aristocracias às assembleias. Efetivamente, a cidadania era aquilo que permitia o exercício de poderes, principalmente o poder político (FILHO & NETO, 2001).

O conceito moderno de cidadania, por sua vez, desenvolveu-se junto à formação da Nação, do Estado Moderno. Nos feudos medievais o poder era concentrado no senhor feudal, era personalizado, não tendo sentido a idéia de direitos universais que valessem a todos.

Com o surgimento dos Estados-Nacionais e de uma burguesia mercantil, o poder precisava ser despersonalizado, necessitando existir um poder central cujas regras fossem seguidas e obedecidas em todo um território o que permitiria a realização de negócios e a mobilidade social.

Contudo, na Idade Média, a organização social era constituída entre o clero, a nobreza e os camponeses e ainda era negado aos últimos qualquer direito legal ou político. O acesso a esses direitos só era alcançado através dos dois outros *status* superiores, que, como se pregava na época, seriam os representantes naturais dos camponeses. O clero detinha o conhecimento e a nobreza detinha o poder (FILHO & NETO, 2001).

Os progressos técnicos e políticos transferiram para a cidadania, no decorrer dos períodos seguintes, uma gama de desajustes oriundos do sistema de classe. Com as guerras no início do século XX, o conceito de cidadania passou a ser relacionado com liberdade, igualdade e direitos civis (FILHO & NETO, 2001).

De acordo com Bemfica (1997) a conceituação de cidadania remete, necessariamente àquela proposta por Marshall na década de 60. Marshall indica o exercício da cidadania como o exercício de três direitos básicos: os direitos civis, políticos e sociais. O exercício de cada um destes direitos leva ao outro, nesta ordem.

De acordo com os estudos de Marshall, fundamentados na experiência da Europa

Ocidental principalmente o caso inglês, os direitos civis, políticos e sociais teriam sido conquistados, respectivamente, nos séculos XVIII, XIX, e XX. No ocidente europeu, a população realizou uma luta lenta, desde o século XVIII, e passou a acreditar que valia pena lutar por estes direitos (CASTRO JÚNIOR, 2001).

Os direitos civis são constituídos pelos direitos individuais, relacionados ao exercício da liberdade, igualdade, propriedade, o direito de ir e vir, direito à segurança e à vida (NASCIMENTO, 2004). São os direitos civis que “conferem a condição genérica da liberdade e igualdade e a capacidade legal para os indivíduos lutarem para obter o que desejam, embora isso não lhes assegure a posse de nada” (BEMFICA, 1997, p. 27).

Os direitos políticos relacionam-se ao direito de participar do poder político, direta ou indiretamente, sendo votado ou votando, e historicamente foram sendo concedidos aos poucos à população dos Estados-Nacionais com o amadurecimento de suas democracias. As condições de elegibilidade e de voto, inicialmente privilégios de classes específicas da população, foram sendo estendidas algumas vezes através de conflitos na sociedade. Bemfica (1997) pondera que são direitos considerados potenciais pois requerem experiência e organização para seu exercício pleno.

Já no século XX, conquistados ou instituídos os direitos civis e políticos, discutem-se os direitos sociais, como trabalho, renda mínima independente do valor mercado do próprio trabalho, saúde, educação, seguridade, tudo no sentido de reduzir a diferença entre classes.

Não se trata de uma seqüência cronológica, mas de uma seqüência lógica de direitos. Considerando que a principal referência aos trabalhos de Marshall foi o Estado inglês, com base no exercício dos direitos civis os ingleses lutaram pelo o direito de votar, de participar do governo. A participação no governo permitiu a eleição de operários e a criação do partido trabalhista, responsável pela introdução dos direitos sociais (NASCIMENTO, 2004).

No Brasil, diferentemente do caso inglês, a construção da cidadania não seguiu esta lógica. O exercício da cidadania e dos direitos civis, políticos e sociais sempre esteve fortemente ligado à concessões do Estado.

Castro Júnior (2001) aponta que a cidadania brasileira começou “torta”, pelos direitos políticos, depois surgindo os direitos sociais e civis, porém, todos eles, originados da ação do Estado, sem a participação efetiva da sociedade civil ou a construção de um espírito associativista. Nascimento (2004), por outro lado, aponta que a cidadania brasileira teria se iniciado pelos direitos sociais, porém, converge no sentido de que o Estado sempre exerceu

papel central na concessão desses direitos.

É importante destacar que a educação, ou a sua ausência no caso brasileiro, exerce um papel central no processo. Para a consciência de ter direitos e a iniciativa de organizar-se e lutar por eles, é fundamental ter uma população educada. A baixa educação representa um obstáculo à construção da cidadania civil e política (NASCIMENTO, 2004).

Apenas em 1808, com a chegada da corte portuguesa ao país, foi permitida a instalação de um curso superior na colônia. Mesmo a independência, 1822, ocorreu no contexto de um acordo entre as elites, quando foi mantida a escravidão.

Pode-se observar ainda que nos períodos de regimes autoritários, o Estado Novo e o pós-1964, foram épocas de supressão de direitos políticos e civis, porém, com forte expansão de direitos sociais patrocinados e “oferecidos” pelo Estado.

Mesmo a Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, embora apresente uma forte preocupação com a defesa dos direitos civis, políticos e sociais, mais uma vez aponta que estes direitos foram garantidos em uma arena de discussão que pouco envolveu a sociedade em geral.

O caso brasileiro efetivamente não acompanha a lógica clássica da construção da cidadania, nem do ponto de vista da participação da sociedade na luta pela concessão de direitos, nem da ordem com que estes direitos são em geral conquistados.

Carvalho *apud* Castro Júnior (2001) pondera que embora o processo de construção da cidadania no Brasil enfrente dificuldades, como baixo nível educacional da média da população, o processo está excessivamente lento, assim como foi lenta, por exemplo, a abolição da escravidão.

As respostas às demandas para a relação Estado-Sociedade atualmente em pauta requerem uma transformação da atuação pública, mas também uma sociedade forte, atuante e conhecedora de seus direitos e deveres.

Teixeira (2002) afirma que a exclusão impede a participação na esfera pública e, portanto, a cidadania. A exclusão e não a pobreza questiona e ameaça a organização social, a autoridade política e o projeto econômico. Arendi *apud* Teixeira (2002) explica que a igualdade requerida na esfera pública é politicamente constituída, uma vez que na natureza humana o que se encontra é a diferença.

O predomínio de valores individuais aponta para a redução progressiva do componente cívico da cidadania, base da construção de uma comunidade coesa e integrada (TEIXEIRA, 2002).

Ao chamar atenção para o caso latino-americano, O’ Donnell *apud* Paramio

(2004) destaca a desigualdade efetiva dos direitos civis nos países da região onde existem zonas marrons onde não se pode afirmar a existência real do Estado.

Em geral o que se observa é a definição de modelos econômicos ou políticos e sua adoção em massa em busca do que é considerado moderno. Uma democracia realmente fundamentada na equidade deveria pautar-se em discutir democraticamente o modelo de sociedade que se deseja para depois discutir as opções de política econômica que se conciliam com os objetivos primeiros (PARAMIO, 2004).

O foco exclusivo no aspecto econômico pode deixar turva a percepção sobre a importância da oferta de condições fundamentais para o desenvolvimento da sociedade. O exemplo de países asiáticos como Índia e Coréia do Sul na educação é frequentemente utilizado exclusivamente em função das conseqüências benéficas dos investimentos realizados no setor à competitividade econômica destes países. Por outro lado, seria preciso observar também as mudanças que vêm ocorrendo, ou pelo menos os paradigmas que vêm sendo questionados nessas mesmas sociedades em função da maior educação de sua população. Além disso, as condições de inserção no mercado e mobilidade social parecem estar acessíveis a um percentual reduzido da população, particularmente no caso indiano.

Neste sentido, se por um lado parece que a discussão sobre o Estado, suas competências e a administração pública caminha para um modelo onde as preocupações com eficiência, custos, gestão do servidor público aliam-se à universalidade, igualdade, cidadania e foco no cidadão, por outro lado a sociedade é chamada a participar efetivamente da formulação de políticas e controle da ação do Estado, o que requer condições fundamentais como a educação.

Os benefícios de uma educação de qualidade não se limitam à competitividade internacional em um mercado globalizado. Uma população educada é condição fundamental à conquista da cidadania, não importando se, conforme Teixeira (2002), tratar-se de uma cidadania ativa, com engajamento, ou passiva, pela posse de direitos, pois o fim é a existência de uma comunidade política de direitos e deveres.

De acordo com Mouffe *apud* Teixeira (2002), a cidadania é a identidade política comum de pessoas que podem estar empenhadas em muitos empreendimentos, com finalidades diferentes, com diversas concepções de bem, mas que na procura de sua satisfação e na execução de suas ações aceitam submeter-se às regras prescritas pela república.

Fica claro, então, que o equilíbrio buscado para a ação pública passa pelo efetivo exercício da cidadania, que deve ser menos centrada na ação do Estado. O Estado, por sua vez, continua tendo que ocupar o papel central na regulação dos direitos e deveres da

sociedade (NASCIMENTO, 2004).

Embora se faça necessário a modernização da gestão pública aproximando seus resultados às demandas diariamente apresentadas pela sociedade é igualmente imprescindível revolução semelhante, em particular no caso brasileiro, quanto à capacidade e efetividade da ação social na construção da relação desejada entre Estado e sociedade.

É preciso que o controle social seja exercido de maneira adequada e que sejam desenvolvidos mecanismos jurídicos adequados ao seu exercício. É preciso institucionalizar mecanismos com suficiente flexibilidade para que cidadãos individuais e coletivos possam exercer o controle social. Não se muda a sociedade por decreto. A população deve adotar o comportamento baseado na participação e na cobrança (BRESSER-PEREIRA & GRAU, 2006).

De acordo com Alves (2005), a discussão da sociedade civil não envolve apenas sua existência, mas a sua influência na construção dos Estados Nacionais, e as funções, obrigações, e direitos assumidos das várias classes sociais nestes Estados.

Spinelli (2001) reforça ao afirmar que o novo espaço do que é público no Estado contribui para a compreensão de uma nova articulação entre Estado e sociedade e leva a construir o Estado frente a propostas de democracia direta e participativa e uma maior eficiência na prestação de serviços ao cidadão.

2.4.1 - UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO

Diferentes experiências foram sendo implementadas no sentido de fazer com que a administração pública seja voltada para as necessidades do cidadão. Pode-se dizer que a reforma gerencial ou empreendedora proposta pelo Plano Diretor objetiva dotar a administração pública como um todo e a prestação de serviço público em particular da adequada celeridade e nível de qualidade de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos. Este entendimento é reforçado por Nassuno (2000, p. 1) que argumenta que a diretriz geral da reforma é “voltar a prestação de serviços públicos para o atendimento do usuário-cidadão”.

O conceito de cidadão é adotado complementando os conceitos de usuário, que se refere apenas àqueles que usam o serviço público, e de cliente. O cidadão é o “cliente privilegiado dos serviços públicos” (NASSUNO, 2000, p. 3).

Como destaca Gonçalves (2003, p. 1), “assim como o setor privado, o setor público brasileiro tem envidado esforços para atualizar suas estruturas, visando à melhoria dos

serviços prestados”. Neste sentido, o serviço público vem aprimorando os níveis de qualidade observando os diferentes aspectos que são percebidos pelo cidadão, em um processo que foi fortemente intensificado após a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Apesar de diferentes experiências já adotadas, os processos de direcionamento da administração pública ao cidadão ainda podem ser consideradas como experiências novas. Conforme cita Júnior (2002, p. 6), “a mudança cultural que desafia a Administração Pública a voltar-se para o cidadão exige uma mudança conceitual muito importante para a modernização administrativa”.

A dimensão de atenção ao cidadão, dentre todas as medidas previstas e perseguidas pela administração pública gerencial, vem sendo objeto de uma preocupação especial na implementação e gestão das experiências neste sentido. Rui *apud* Nassuno (2000), aponta que nas experiências premiadas nas duas primeiras versões do Prêmio Hélio Beltrão de inovações na gestão pública, a atenção ao usuário-cidadão foi a que apresentou a segunda maior ocorrência de inovações. O autor avalia que isto expressa uma sensibilização ao que considera o princípio central da administração pública gerencial, o foco no usuário-cidadão. Além disso, o número de inovações apresentadas sugere uma mudança comportamental da administração pública burocrática, mudanças que, em geral, envolvem custos baixos de implantação.

Uma das experiências mais inovadoras de prestação de serviço público implementadas após 1995, e também uma das mais difundidas, são as Unidades de Atendimento Integrado. O conceito destas unidades é reunir, em um único local físico, diferentes serviços públicos, com instalações físicas adequadas, pessoal treinado, e serviços de caráter complementar, como, por exemplo, um posto bancário para pagamento das taxas necessárias à efetivação do serviço. As unidades devem facilitar o acesso do usuário e acompanhar a sua satisfação através de pesquisas de avaliação. Além dos cidadãos-usuários, também deve ser avaliada a satisfação dos servidores envolvidos no programa.

Angelim (2003, p.1) pontua que a experiência de atendimento integrado, baseado nos modelos *Single-Window Service Delivery* (prestação de serviços em um único local) ou *One-Stop Shopping* (acesso a serviços em apenas uma parada), “vem se consolidando não mais como uma experiência alternativa de prestação de serviços a população, mas como um modelo de gestão por resultados focado no cidadão”.

Este modelo é adotado não apenas no Brasil, mas a experiência brasileira vem servindo de referência para a adoção do modelo em outros países. Angelim (2003, p. 1) define

a experiência brasileira da seguinte forma

No caso do Brasil, entende-se o Modelo de Gestão do Atendimento Integrado pela reunião de representações de órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal, para funcionarem de forma articulada em um único espaço físico, cujo objetivo principal é a prestação de diversos tipos de serviços, de forma eficiente, segura, rápida e atenta às necessidades da comunidade.

Júnior (2002, p.6) pondera ainda que a adoção do *one-stop model* é uma tendência internacional, fazendo com que os cidadãos “possam dedicar menos tempo e esforços para obter os serviços de que necessitam”. Júnior apresenta ainda o termo *single-window* designando o atendimento generalista em balcões, quiosques ou guichês únicos, como adotado nas Unidades de Atendimento Integrado fundamentalmente na etapa de orientação ao usuário.

De acordo com Júnior (2002), existe uma grande variedade de serviços do tipo *single-window*. Estes serviços podem ser classificados em quatro categorias principais: centrais de informação (*gateways*), centros de atendimento único (*one-stop shopping*), centros de atendimento específicos (*seamless service*) e postos integrados de serviços temporários.

As centrais de informação tentam melhorar o atendimento através da disponibilização de centrais telefônicas, páginas na internet, escritórios, facilitando a obtenção das informações pelo cidadão, fundamentalmente baseado no uso de tecnologia de informação, informática e telecomunicações.

Os centros de atendimento único, por sua vez, tentam garantir ao cidadão o acesso a todos, ou pelo menos à maior parte dos serviços em apenas um local de fácil acesso e conveniente. “Eles acabam com uma das principais queixas dos cidadãos, qual seja, a necessidade de se locomover em diferentes repartições públicas”. (JÚNIOR, 2002, p.7).

Os centros de atendimento específicos tentam simplificar o acesso à rede burocrática dos serviços públicos, oferecendo serviços determinados a grupos definidos de cidadãos, independente de jurisdições e níveis de governo.

O último modelo, de postos integrados temporários, consiste em levar a prestação do serviço público até aos cidadãos através do deslocamento de órgãos ou servidores, principalmente em áreas de grande demanda e concentração populacional. Todos estes modelos podem ser observados em maior ou menor grau de desenvolvimento na experiência brasileira.

As Unidades de Atendimento Integrado podem ser categorizadas como o modelo

de *one-stop shopping*, apesar de que a experiência brasileira agrega a este modelo também ações do tipo de postos integrados de serviços temporários. Nassuno (2000) aponta que o incentivo para a criação das Centrais de Atendimento, posteriormente incorporadas no Projeto de Atendimento Integrado partiu da própria câmara da Reforma do Estado.

A primeira experiência deste modelo foi registrada em Santa Catarina, em 1991, antes mesmo da formulação do Plano Diretor, como uma solução para a gestão da tributação de empresas e empresários em atividade naquele estado. Mas a disseminação como solução para a prestação de serviços públicos ocorreu a partir de 1995, após a experiência do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) do Governo do Estado da Bahia.

Angelim (2003) aponta dois motivos principais para a expansão do modelo no Brasil: os estados da federação eram detentores do conhecimento sobre o modelo e os estados da Bahia e de São Paulo, que implantaram o modelo respectivamente em 1995 e 1997, funcionaram como multiplicadores desta experiência; o governo federal assumiu a experiência como modelo e passou a promovê-la e financiá-la em parceria com os estados.

Para Nassuno (2000), o modelo de Atendimento Integrado cumpre basicamente três funções: melhorar o acesso aos serviços públicos; aumentar a comodidade na prestação de serviços; ultrapassar os limites de competências, jurisdições, ou níveis de governo, oferecendo um serviço integrado.

Com estes objetivos, em geral são adotadas ações como a ampliação do horário de atendimento, ampliação do serviço de tele-atendimento e qualificação dos servidores para atendimento ao usuário-cidadão com padrões de qualidade desejados.

Para Angelim (2003) o modelo brasileiro de Gestão de Atendimento Integrado tem premissas operacionais no sentido de voltar a atenção do serviço público ao cidadão, evitando o comportamento auto-referido típico da burocracia. Neste sentido busca a prestação de um atendimento eficaz, rápido, de qualidade e com baixo custo, aliado a simplificação do processo burocrático. Além disso, busca-se a adoção de um comportamento pró-ativo e empreendedor junto ao cidadão e maneira a dar conhecimento ao cidadão quanto a orientação, informação e requisitos para a prestação do serviço. Por fim, deve-se garantir a multifuncionalidade e flexibilidade das unidades de atendimento.

Essas iniciativas beneficiam diretamente o cidadão, e também ao Estado, como se pode observar no quadro a seguir.

Benefícios à População	Benefícios ao Estado
Economia de tempo e dinheiro em deslocamento e espera em filas – considerando inclusive a <i>indústria</i> de despachantes e intermediários que vendem os <i>atalhos</i> da burocracia.	Estimula o exercício da democracia e da cidadania na direção de uma nova forma de prestação do serviço público – com o foco no cidadão.
Exercício e reconhecimento da cidadania.	Garante maior equidade, transparência.
Aproximação com o Estado e administradores públicos.	Estimula, qualifica e dignifica o trabalho do servidor público.

Quadro 1 – Benefícios à sociedade e ao Estado das Unidades de Atendimento Integrado

Fonte: Elaboração própria com base em Angelim (2003).

De maneira geral, Angelim (2003) aponta que as premissas do modelo são as que todo cidadão deve ter facilidade de acesso às unidades. As unidades devem ser um ambiente adequado, acolhedor e ter um horário de funcionamento estendido além do horário tradicional. As unidades devem trabalhar com uma rede de tecnologia de ponta e ter atenção à difusão do modelo, adotando estratégias de economia de tempo para o usuário, facilitando a obtenção dos serviços, além de possuírem funcionários motivados e comprometidos para atender bem. O processo definido nestas unidades deve passar por revisões e melhoria contínuas.

O modelo de Unidades de Atendimento Integrado apresenta também questões que devem ser tratadas de maneira adequada. Segundo Angelim (2003), há quatro questões críticas que merecem atenção.

A primeira questão diz respeito à capacidade de articulação e coesão dos diversos órgãos envolvidos na prestação do serviço, tendo em vista que não basta reunir diferentes serviços públicos em um mesmo ambiente físico, mas os diferentes órgãos devem formar uma unidade que garanta a excelência e a qualidade do atendimento, principalmente no cotidiano operacional, sobrepondo possíveis limitações oriundas dos órgãos de origem.

A segunda questão apontada pelo autor são as limitações tecnológicas referentes à integração dos serviços nos diversos níveis (municipal, estadual e federal) e diferentes bancos de dados.

Outra questão apontada é quanto à coordenação de recursos humanos, no tocante à formatação da remuneração, seleção de funcionários, horários de expediente, regras de avaliação de desempenho e outras particularidades dos servidores do programa que, embora permaneçam ligados aos órgãos de origem, estão sob a gestão administrativa e operacional das unidades integradas.

Um quarto aspecto é quanto ao estímulo e desenvolvimento de uma cultura centrada no cidadão, além do desenvolvimento de um ambiente propício para o desenvolvimento da inovação dos serviços públicos.

Embora muitos avanços já tenham ocorrido em particular quanto a iniciativas de maior atenção ao cidadão, ainda há uma distância sensível entre a expectativa do cidadão e a capacidade do Estado em oferecer um serviço público que atenda a esta expectativa. Porém, ações fundamentadas no modelo de atendimento integrado vêm obtendo sucesso do ponto de vista de sua manutenção no decorrer do tempo.

Dentro do modelo gerencial de administração pública, o serviço público deve estar centrado, em seu planejamento, implantação e avaliação nas necessidades do cidadão. A própria definição dos serviços que farão parte das Unidades de Atendimento Integrado, antes mesmo de sua instalação, deve ser fundamentada em atender as demandas do cidadão. De acordo com a publicação do Ministério do Planejamento (2002, p. 13) que orienta a implantação deste tipo de unidade, após o primeiro passo, da definição de um responsável pela articulação entre os diferentes órgãos que farão parte da unidade, o passo seguinte é “definir quais serviços serão incluídos [...] No entanto, o fundamental é ter como premissa a necessidade da população”.

A preocupação com o cidadão perpassa todos os processos e todas as atividades das Unidades de Atendimento Integrado, até mesmo porque a simples criação deste tipo de facilidade cria certo nível de satisfação. Porém, novas demandas sempre surgirão, inclusive com um maior nível de exigência quanto a qualidade do serviço prestado. Por exemplo, o tempo de espera que de uma hora, que inicialmente era considerado satisfatório frente a realidade, pode não ser mais considerado rápido. É fundamental, portanto, que o sistema de avaliação considere também as avaliações externas, seja por manifestação espontânea ou por pesquisa.

CAPÍTULO 3- UMA TENTATIVA DE COMPREENDER A LONGEVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO CONCEITO DE PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

A crise do Estado não se apresenta apenas refletida em aspectos econômicos e da administração pública. A ação pública ocorre em um ambiente de complexidade crescente o que demanda novas ferramentas de análise adequadas a este contexto. Subirats (1994) pontua que o diagnóstico de crise do Estado na realidade descreve também a falta de adequação entre a crescente complexidade da realidade política e os modelos em uso. A ação do Estado tornou-se mais complexa diante da grande teia relacional em que o Estado está inserido e que, embora tenha o poder coercitivo natural de sua atividade, não se situa hierarquicamente superior aos demais atores sociais.

Uma política pública é mais do que uma simples decisão, mostra-se como um processo, uma seqüência de fatos que implicam em certo avanço ou modificação da realidade, decisões mais ou menos relacionadas e que afetam as diversas etapas de identificação de um problema, formulação da política, o processo decisório, a implementação da política, a avaliação, a manutenção, revisão ou extinção da ação pública (SUBIRATS, 1994).

De acordo com Peters *apud* Souza (2006, p.24) “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.

A demanda da sociedade não é suficiente para determinar a ação do Estado. Identificada uma situação indesejada algumas características devem ser observadas para que o problema seja objeto da ação pública. Segundo Subirats (1994) temas que alcançam uma situação de crise ou tenham características particulares e temas que ganham grande notoriedade e dimensão são problemas que podem entrar na agenda pública, desde que haja recursos suficientes, uma legislação adequada, vontade política e suficiente pressão da sociedade.

Por sua vez Cobb e Elder *apud* Meny e Thoenig (1992), complementam que para que um tema seja incluído na agenda pública o problema identificado deve efetivamente ser de competência da autoridade pública, existindo uma diferença entre a percepção da realidade como ela é e o que se acredita que a realidade deva ser e esta diferença demande uma ação pública. O problema deve ainda afetar certa quantidade de pessoas e ser adequado ao setor público.

Uma vez incluído na agenda pública o processo decisório não ocorre somente de maneira objetiva e racional. Aquele que decide não tem acesso a todas as alternativas possíveis ou mesmo consegue ponderar todas as variáveis necessárias à completa previsibilidade da decisão. De acordo com Meny e Thoenig (1992) o processo de decisão carrega um forte componente de subjetividade e incerteza e, portanto, não pode ser compreendido a partir de uma perspectiva puramente racional. Envolve ainda um forte componente político, no sentido de influências de relações existentes, e, às vezes, pode ser conduzido de maneira a ninguém ter o real entendimento de como está sendo desenvolvido.

A etapa seguinte é a implementação da política. Tomada a decisão sobre a ação, a etapa de implementação não se exclui da complexidade do ambiente público. Nesta etapa a burocracia pública responsável em por em prática a política formulada insere sua subjetividade e mesmo seus interesses influenciando os resultados inicialmente propostos. Badach *apud* Subirats (1994) pondera que para o sucesso desta etapa a variável chave é a negociação permanente com os atores sociais. É importante preocupar-se com a mediação e a persuasão em todo o processo de implementação, contando com o apoio de decisores, construindo legitimidade política e tendo clareza e objetividade desde o início da ação pública. O processo de implantação não é somente racional e consequência única de uma boa formulação. O emaranhando de atores institucionais, políticos e sociais influenciam na forma como a política ou programa é implantado e nos resultados que são alcançados.

A avaliação da ação pública se dá sob diferentes perspectivas. A princípio avalia-se para que se possa melhorar. No caso da gestão pública a atenção pode voltar-se para diferentes aspectos como a eficiência e eficácia da ação, a capacidade de controle sob o resultado final de política ou mesmo a garantia de igualdade e transparência. No entanto, a avaliação também é realizada por atores sociais que têm suas próprias motivações para avaliar quer para justificar a própria ação, sua continuidade ou extinção ou simplesmente para cumprir exigências de controle (SUBIRATS, 1994).

Neste sentido, a continuidade das políticas públicas não pode ser percebida como uma simples característica intrínseca e natural da ação pública ou de suas burocracias. É consequência de um amplo processo de decisões que são tomadas em um ambiente complexo. A ação pública não é legitimada apenas pela existência de uma legislação ou norma que permita ou obrigue a ação do Estado. Segundo Offe *apud* Subirats (1994) a legitimidade constitucional precisa ser reforçada pela capacidade da ação em satisfazer as demandas e necessidades sociais. Ganham relevo neste contexto aspectos como participação, descentralização, planejamento e cidadania.

O processo que envolve a análise de uma política pública não termina em sua avaliação. Há um novo momento de decisão, inserido no mesmo ambiente complexo, que determinará a continuidade ou o fim da política. De maneira geral terminar uma política ou um programa público é difícil, porém, são comuns suas reformulações, adaptações ou a simples atribuição de uma nova roupagem.

As funções exercidas pelo Estado são fundamentalmente difíceis de serem extintas. A expansão das competências e tarefas da administração pública contemporânea parece demonstrar a difícil possibilidade do Estado não exercer mais uma função uma vez assumida. As organizações públicas por sua vez são mais vulneráveis embora seja de sua natureza a continuidade, podendo até sobreviver à extinção das políticas das quais são responsáveis. Contudo, um programa público afigura-se como o mais vulnerável a decisões de descontinuidade quando comparado às funções ou a uma organização pública (SUBIRATS, 1994). Muitas vezes o fim do programa se dá amparado em um discurso de reformulação e melhorias.

Subirats (1994) acrescenta que há várias razões que dificultam a implementar a decisão de terminar uma política. A princípio há uma relação psicológica relacionada a admitir que aquela ação não é mais necessária ou mesmo que há erros que justifiquem seu término, não existindo também incentivos políticos concretos para a decisão. Por outro lado, as políticas criam seus grupos de apoio e setores beneficiários que como se pode imaginar apresentam uma forte resistência ao fim da política. Por fim, a própria premissa que as organizações são criadas para permanecer no tempo e que dificilmente se constitui uma situação problemática a ponto de justificar-se seu fim.

Contudo, mesmo diante das dificuldades apresentadas para o fim da ação pública é preciso considerar algumas situações em que programas e políticas tornam-se especialmente vulneráveis.

As políticas públicas mostram-se vulneráveis em momentos de mudança administrativa e no executivo. São momentos que facilitam o fim de programas e políticas públicas quer por uma decisão de terminar quer através de um processo gradual com diminuição de recursos e transferência de responsabilidades. Pode-se também oferecer compensações a setores que seriam mais afetados com o fim da políticas, diminuindo assim suas resistências (SUBIRATS, 1994).

Por sua vez, é comum a reorganização administrativa, funcional, de objetivos, metas e outras medidas que modificam a natureza inicial ou pelo menos a maneira de atuar, pondo-se em destaque aquelas que alcançam elevado nível de institucionalização de forma

que não enfrentam grandes transformações mesmo em momentos de maior fragilidade.

Souza (2006) pondera que o processo decisório nas políticas públicas, o que é pertinente também à decisão pelo fim de uma política, não resulta apenas de barganha ou interesses individuais, que se relacionam muitas vezes com o fator político, mas também por processos institucionais de socialização que ajudam particularmente à compreensão de mudanças, ou não mudanças, em situações de maior estabilidade.

Vê-se dessa maneira que se faz necessária à análise de políticas públicas novas perspectivas que contemplem e considerem uma grande série de fatores mesmo que seu principal objeto de estudo limite-se a um único aspecto do ambiente.

Os processos de formulação, decisão, implementação e avaliação de políticas e programas públicos, oferta de bens e prestação de serviços, são operacionalizados através dos processos organizacionais. São eles que realizam transformações, sejam físicas ou não, e fazem chegar à sociedade o produto ou serviço que atenda a uma demanda desta sociedade.

Tanto no setor público como no setor privado a ação das organizações é operacionalizada através de um conjunto de processos com os mais diversos fins que se refletem na estrutura organizacional, nas pessoas, no planejamento, nos clientes, nos cidadãos, em todo o âmbito da atuação organizacional.

As organizações permanecem em constante movimento, em um contínuo processo de transformação e produção de bens, serviços e relações. A análise organizacional põe um marco, destaca um ponto a partir do qual se tenta descrever ou explicar algo sobre a organização.

A análise da ação do Estado através das políticas públicas, em particular, demanda a utilização de ferramentas específicas que possam apreender de maneira adequada as características da ação pública como cidadania, equidade e justiça. Esta necessidade é reforçada pelo fato que muitas vezes a análise de políticas públicas se reveste de conteúdo partidário-ideológico. Meny e Thoenig (1992), neste sentido, preocupam-se que o estudo de políticas públicas seja revestido de um método adequado evitando-se discussões contaminadas por posições partidárias ou mesmo passionais.

Todos os passos da ação pública, a identificação de um problema, a entrada na agenda pública, o planejamento, a implementação e a avaliação da ação do Estado são realizados através de uma série de processos administrativos, de decisão, de gestão que traduzem as idéias e objetivos da ação.

Desta maneira, põe-se a questão sobre quais pressupostos utilizar, quais os fundamentos da análise organizacional, e em particular, a análise de políticas e programas

públicos. Qual lente será utilizada para observar a organização, que metodologias ou formulações serão utilizadas para apreender e processar as informações colhidas, percebidas, anotadas, no processo de análise?

Faz-se necessário compreender quais premissas definem a própria organização e seu funcionamento, ou seja, o que orienta o entendimento da organização. Etkin (2000) chama o conjunto dessas premissas de paradigmas, aquilo que justifica alguma ação ou determina a forma de pensar a organização. Os paradigmas podem ser entendidos como um pano de fundo sob o qual saltam as figuras e realiza-se a análise organizacional.

É importante destacar que o entendimento de análise organizacional não deve ser apenas no sentido restrito de uma decisão, de um processo desencadeado deliberadamente em um determinado ponto do tempo pela alta administração que determina um diagnóstico sobre a organização. A própria existência de um observador, de uma observação, quer de fora ou de dentro da organização, já define em si a existência de valores que constroem o que é percebido.

Etkin (2000) apresenta dois paradigmas para análise organizacional: o paradigma da simplicidade e o paradigma da complexidade. De acordo com o autor, os paradigmas, quaisquer que sejam, apresentam seis características fundamentais: nega-se a possibilidade de uma posição neutra, pois situações novas são relacionadas pelo observador a situações análogas cuja percepção fundamenta-se no paradigma utilizado; parte importante dos conteúdos, premissas dos paradigmas, permanece no nível implícito; os conteúdos não derivam de ideologias do meio social, mas do meio científico; os conteúdos referem-se a uma concepção da organização social; têm premissas de valor quanto à realidade; os paradigmas não evoluem pela acumulação de conhecimento ou de forma programada e sim pelo enfrentamento entre paradigmas.

De alguma maneira, as teorias organizacionais representam o conceito de paradigma apresentado por Etkin, ao compreender a organização, sua atividade, suas relações, a partir de pontos ou premissas fundamentais, ou mesmo através de metáforas, conferindo ao observador, ao analista, as ferramentas a serem utilizadas para apreender a organização, suas relações, internas e externas e sua direção.

Utilizando a abordagem proposta por Etkin, tem-se que o paradigma da simplicidade aborda a organização como um conjunto de partes independentes que podem ser compreendidas isoladamente. Nele, procura-se dividir a organização em sistemas e subsistemas menores que são analisados e compreendidos de maneira independente, pois seus resultados, os produtos das transformações destas espécies de departamentos, são previsíveis.

De acordo com Etkin (2000) são pressupostos básicos da abordagem da simplicidade: a causalidade linear entre os elementos organizacionais; os objetivos que funcionam como integradores das condutas individuais; as mudanças organizacionais determinadas pelo meio externo; a tendência à ordem; a utilização do reducionismo como ferramenta de análise sobre as condutas dos participantes.

A causalidade linear implica que cada condição inicial leva a um efeito previsível, ou seja, que as mesmas entradas levam às mesmas saídas não importando os contextos temporais e contingenciais em que ocorrem estes processos. De alguma forma este pressuposto representa uma generalização à teoria de sistemas, fundamentando-se em uma condição harmoniosa exagerada.

Já os objetivos organizacionais trabalhariam no sentido de direcionar as condutas individuais, os desejos particulares, no sentido da finalidade da organização. Não se considera, portanto, a possibilidade de haver comportamentos individuais que podem ir de encontro aos objetivos organizacionais.

Como uma aplicação ampliada da causalidade linear, de acordo com o paradigma da simplicidade, as mudanças organizacionais (efeito) são motivadas apenas por pressões do meio externo e não por acontecimentos do cotidiano interno da organização. A diversidade, mudanças e instabilidade são consideradas manifestações patológicas, pois a tendência natural seria a ordem, o equilíbrio e a estabilidade.

O paradigma da simplicidade não considera a realidade organizacional de uma forma mais plural, principalmente em um contexto de acelerado fluxo de informações, onde as interações e relações construídas acabam por transformar as próprias regras de funcionamento da organização rapidamente.

De acordo com Etkin (2000) é preciso observar que os sistemas não se adaptam ao contexto simplesmente, eles se acoplam estruturalmente em uma relação de modificação mútua. Para o enfrentamento dos pressupostos desse paradigma, o autor propõe o paradigma da complexidade.

Embora este paradigma também se baseie na Teoria de Sistemas, a complexidade refere-se à existência de variadas condutas possíveis. Diante de uma mesma entrada, ou impacto externo, várias respostas podem ser dadas pela organização. A dinâmica das transformações do sistema pode ser melhor compreendida pela trama das relações internas e adotando-se o meio como ponto de partida. Pequenos desvios podem ser amplificados pelo sistema interno e os estados finais apresentarem-se distantes àqueles inicialmente previstos. São sistemas flexíveis com riqueza e diversidade de relações.

Também são cinco as características deste paradigma: a “policausalidade”; o equilíbrio dinâmico; a recursividade; as variações internas; o tempo como aspecto externo (ETKIN, 2000).

A policausalidade, expressão usada pelo autor, apresenta-se como fator fundamental a compressão da organização. Os atos organizacionais têm condicionantes que operam na escolha dos caminhos ou restrições à escolha de caminhos alternativos. Estas condicionantes surgem da história particular de cada organização, implicando no reconhecimento da eficácia causal de múltiplas dimensões no espaço organizacional.

Ao contrário do paradigma da simplicidade onde a tendência é o equilíbrio estático e a estabilidade, de acordo com o paradigma da complexidade o equilíbrio existe, mas de maneira dinâmica, construído sobre constantes mudanças da organização quando a estabilidade se constitui sobre bases mutantes.

A recursividade é uma característica dos processos organizacionais que são contínuos e recorrentes, sem no entanto representar o controle pelas mesmas saídas, pela retro-alimentação, mas pela conservação da atividade grupal. Embora os elementos sejam modificados continuamente a organização interna é mantida.

São observadas ainda variações internas, ruídos, de diferentes amplitudes, que são constantes e fazem parte da atividade organizacional, o que não impede a existência de ordem.

O tempo, por sua vez, é tratado com aspecto externo. É um elemento de invariância organizacional, no sentido que a identidade envolve ciclos que se caracterizam por cumprir-se de uma maneira própria a cada organização.

Etkin (2000) propõe, desta maneira, uma análise organizacional que considere o permanente movimento da organização, as mudanças, os conflitos de interesses entre os objetivos individuais e os objetivos organizacionais, aspectos não alcançados por pressupostos tradicionais que compartimentalizam ou isolam aspectos das organizações sociais.

Mesmo assim, em um contexto de complexidade, parece importante destacar que ainda trata-se de uma aproximação, de uma tentativa, embora menos determinística, de prever os caminhos tomados pela organização ou maneiras de agir sobre esta realidade. É tentar agir sobre a realidade percebida e objetivos definidos, sem no entanto, poder-se considerar o produto da análise como a realidade irrefutável, mesmo quando as ações tomadas a partir deste diagnóstico levam aos objetivos pretendidos.

Etkin e Schvarstein (2000) reforçam que a análise organizacional deve se afastar de toda aproximação cujo paradigma seja fundamentado na simplificação. Dessa maneira, os

autores acabam por reforçar dois pontos: o primeiro que as ferramentas mais adequadas à análise organizacional no atual ambiente de constantes mudanças devem tratar o ambiente organizacional em contínua atividade e de maneira complexa, observando as relações construídas não apenas entre áreas afins; o segundo ponto que, mesmo utilizando premissas que contemplem esta dinâmica organizacional, trata-se também de uma aproximação embora fundamentada em premissas complexas.

Um dos aspectos apresentados por Etkin (2000) para o paradigma da complexidade trata dos processos organizacionais, da característica recursiva das atividades da organização. De acordo com o autor, o paradigma da complexidade explica o funcionamento das organizações sociais através de processos que se regeneram. Embora estejam submetidas a normas do ambiente em que operam, o que restringe sua autonomia, as organizações constroem suas próprias regras. A recursividade como fenômeno funcional implica em um recomeço contínuo, um ciclo ininterrupto, que perpetua a organização.

A organização, ou seja, um grupo de pessoas que realizam diversos trabalhos e atividades de maneira recorrente em busca de um objetivo comum pode ser percebida como uma complexa rede de relações e de processos organizacionais que se influenciam e garantem a continuidade no tempo e a longevidade organizacional.

O contínuo recomeçar caracteriza a abordagem de sistemas cuja operacionalização acontece através dos processos organizacionais.

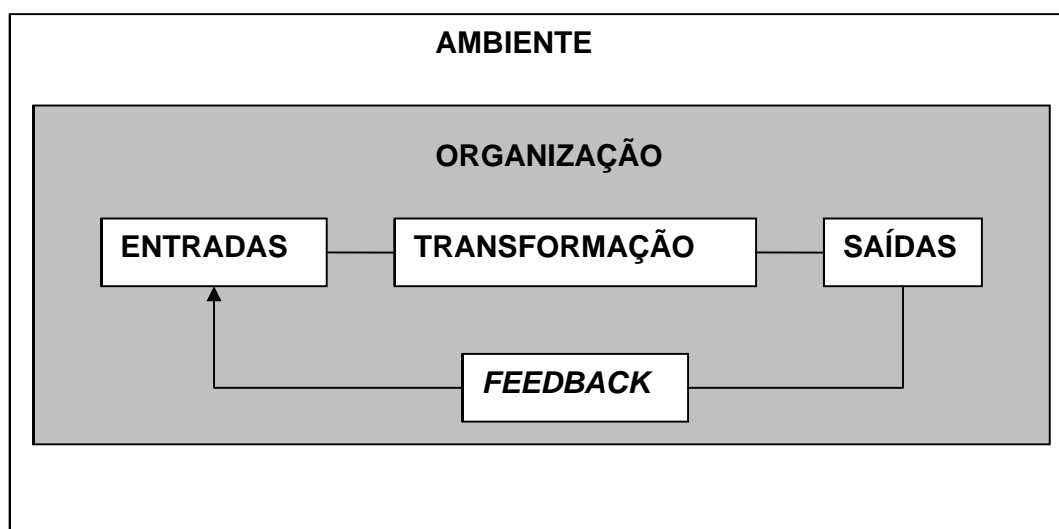


Figura 1 – Organização como processos recorrentes

Lima Gonçalves (2000) lembra que embora a concepção freqüente de processos,

herdada da engenharia industrial, os apresenta apenas como ações que transformam um *input* agregando valor a este e entregam um *output* a um cliente específico, há também processos que não têm um início e o fim definidos, modelos mais abstratos, embora tenham igual relevância, ou até mesmo maior relevância, para o dia-a-dia da empresa.

Lipnack e Stamps *apud* Lima Gonçalves (2000), definem processos como a forma pela qual as coisas são feitas na empresa. Os processos organizacionais gozam, assim, de uma relevância maior que a simples transformação de recursos.

A regularidade do padrão de interação entre os indivíduos da organização leva ao surgimento de regras e comportamentos, o que é essencial ao funcionamento de determinados indivíduos e grupos nas organizações (LIMA GONÇALVES, 2000).

Neste sentido, é possível afirmar que os processos organizacionais representam de maneira mais próxima o cotidiano da organização, o modo como as atividades ocorrem na organização e igualmente o que diferencia outras organizações que atuam no mesmo ambiente.

Nas organizações públicas também podem ser observadas essas mesmas premissas. A atuação do Estado é realizada através de uma série de processos que operacionalizam as políticas públicas e estão inseridos em um ambiente plural e complexo onde se está muito mais suscetível a pressões políticas e onde a definição de objetivos acontece de maneira ambígua.

Na administração pública há uma grande variedade na natureza dos aspectos que influenciam e orientam a ação da organização como as múltiplas perspectivas do que se considera eficiência ou efetividade, a diversidade de atores, a complexidade dos efeitos das ações ou a dificuldade em isolar a ação pública e permitir uma melhor avaliação.

A atual discussão sobre a gestão pública inclui a qualidade, o foco no cidadão, o bom uso dos recursos disponíveis, o que impõe mudanças que são realizadas e tornam-se atividades percebidas pela sociedade por meio dos processos organizacionais da administração pública. De acordo com texto publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1996, o gerenciamento de processos apresenta-se como solução para o tradicional formalismo do setor público.

No caso particular dos serviços públicos, definidos por Royo (1999) como os serviços que são oferecidos pelo Estado para atender uma demanda cidadã, incluem-se os aspectos do exercício da cidadania e a figura do cidadão, ao invés de simplesmente usuário. O cidadão contribuinte que paga indiretamente pelo serviço público através dos impostos tem direitos e deveres a observar no exercício da cidadania. Ao planejar o serviço público e seus

processos organizacionais os administradores públicos devem alcançar a viabilização do acesso aos serviços com equidade e justiça e as condições necessárias ao exercício da cidadania. Estes aspectos, contudo, se realizam através dos processos organizacionais.

Deslocar o foco da administração pública para atender às necessidades dos cidadãos pode ser compreendido como decidir, planejar, implementar e avaliar as políticas públicas e seus processos organizacionais sob a ótica de que estes respondam adequadamente às expectativas dos cidadãos e às necessidades específicas do setor público conforme define Royo (1999) no Quadro 2.

CRITÉRIO DIFERENCIADOR	AMBIENTE PÚBLICO	AMBIENTE PRIVADO
Finalidade	Interesse público	Benefício econômico
Definição de objetivos	Complexa, política	Clara, econômica
Avaliação	Complexa, política	Clara, obtenção de benefícios.
Alocação de recursos	Sistema representativo	Mercado
Princípios de ação	Legalidade, justiça, igualdade, equidade.	Liberdade dentro da legalidade.
Forma de atuação	Procedimental	Liberdade de ação
Gestão de recursos humanos e financeiros	Rígida	Flexível
Controle	Representativo e judicial	Mercado e Judicial
Pressupostos de atuação	Privilégios específicos	Sem privilégios específicos
Visibilidade externa	Alta	Média

Quadro 2 – Diferenças dos ambientes público e privado

Fonte: Royo (1999, p. 26).

Os processos organizacionais mostram-se, portanto, como uma importante e útil ferramenta para compreender a organização, apreender como uma organização se diferencia das demais trazendo algo novo ao seu cliente, o que pode ser novos produtos ou serviços, ou uma nova maneira de fazer as coisas.

No caso do setor público, embora atue em um ambiente mais diverso e complexo, as ações públicas também se desenvolvem através de processos organizacionais que devem ser planejados, implantados e avaliados a partir de parâmetros e critérios adequados a este ambiente e às necessidades do cidadão.

De acordo com Etkin (2000), os processos organizacionais podem ser compreendidos segundo uma tipologia que os definem em seis tipos: a) processos políticos e de poder; b) processos de condução e decisão; c) processos de influência e motivação; d)

processos de comunicação e significação; e) operações básicas; f) processos de avaliação e controle.

Os primeiros, processos políticos e de poder, são processos que podem ser entendidos pela influência na união de esforços em busca do consenso da utilização do poder, dentro e fora da organização. Os processos de condução e decisão, por sua vez, se relacionam com as atividades de resolução de problemas e de planejamento. Os processos de influência e motivação são aqueles relacionados ao exercício de autoridade de umas pessoas sobre as outras, estabelecendo até, em alguns casos, a base para definição da realidade. São processos que não podem ser entendidos como um fluxo de influência unilateral, mas como uma relação que envolve vários atores. O quinto tipo, processos operacionais básicos são aqueles relacionados propriamente aos bens ou serviços produzidos. Por fim, os processos de controle têm o objetivo de regulação e ajustes internos das unidades organizacionais.

De acordo com proposta de diagnóstico das organizações públicas federais, organizada pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, os critérios de avaliação da organização passam pela análise dos processos organizacionais. Deve-se apontar o grau de relação existente entre o conjunto de resultados apresentados e as práticas de gestão implementadas.

Neste sentido o gerenciamento dos processos em todas as suas etapas pode elevar a qualidade do produto final ou dar agilidade e eficiência à prestação dos serviços, inclusive no ambiente público. A compreensão da organização passa pelo entendimento de seus processos organizacionais.

Os processos organizacionais recorrentes operacionalizam a continuidade da organização e refletem sua longevidade. Os processos organizacionais únicos, diferenciados e inovadores concedem vantagem competitiva às organizações do ambiente privado. No ambiente público, ajudam a legitimar o programa ou a política e a reforçar a avaliação positiva da ação do Estado.

Os processos que focam seus objetivos em atender o cliente, no caso do setor privado, ou às necessidades do cidadão, no ambiente público, fortalecem a organização gerando satisfação ao cliente ou ao cidadão o que cria uma maior demanda àquele produto ou ao serviço o que leva à continuidade organizacional.

Uma alternativa de análise é observar o funcionamento real de uma política pública e suas ações relacionadas para assim propor melhorias. De acordo com Subirats (1994) a definição de qual a melhor política ou a melhor forma de operacionalizar a política depende da perspectiva a ser utilizada.

Se for utilizada uma perspectiva gerencial o foco da avaliação estará direcionado à aspectos objetivos como a previsibilidade de resultados ou a relação entre os resultados e os custos envolvidos. Ao se utilizar uma perspectiva política a questão chave passa a ser a capacidade de controle sobre o desenvolvimento e o balanço final da atuação dos poderes públicos. Por fim, a partir de uma perspectiva legal e jurídica é preciso garantir igualdade de acesso e transparência na administração da política.

Neste sentido, os processos organizacionais com foco no cidadão põem em destaque pelo menos duas entre as três abordagens apontadas por Subirats (1994). Primeiro a avaliação a partir dos resultados esperados e custos envolvidos. A política pública pode ser considerada bem sucedida se atende as necessidades do cidadão e é acessível a todo e qualquer usuário que necessite dos serviços prestados. Há a preocupação em otimizar a utilização de recursos financeiros e humanos de maneira a reduzir os custos relacionados à prestação do serviço público. Além disso, através dos mecanismos de comunicação com a sociedade possibilita-se maior acesso ao serviço e a seus resultados proporcionando maior transparência e participação.

Neste trabalho procurar-se-á fundamentalmente adotar essas perspectivas, gerencial e legal, tratadas por Subirats (1994).

CAPÍTULO 4 – UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO

O modelo de prestação de serviços públicos das Unidades de Atendimento Integrado foi adotado no Rio Grande do Norte em 1997 com o Programa Central do Cidadão. A inspiração para a experiência potiguar veio de programa semelhante chamado Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), em operação desde o ano de 1995 no Estado da Bahia.

Este programa marcou os esforços do Estado do Rio Grande do Norte em desenvolver políticas públicas que melhorem a qualidade oferecida do serviço público. Neste sentido, outras iniciativas foram implantadas em diversas áreas de atuação do estado como trabalho e saúde com o foco em facilitar o acesso do cidadão às políticas públicas.

A expansão do Programa Central do Cidadão é uma indicação da preocupação dos governos que se sucederam em desenvolver alternativas para melhor exercício da cidadania e aproximar a ação do Estado e a sociedade, melhorando a qualidade e a acessibilidade ao serviço público.

A Central do Cidadão foi implantada através do Decreto Estadual nº. 13.403, de 07 de julho de 1997. Vinculado à Secretaria de Interior, Justiça e Cidadania (SEJUC), seu principal propósito é de “congregar, num mesmo espaço físico, um conjunto de serviços públicos com vistas a atender demandas dos cidadãos”.

O decreto nº. 13.403 foi regulamentado pela Portaria nº. 059/2000 – GS/SEJUC, de 15 de agosto de 2000. Tal portaria, entre outros aspectos, aponta o caráter inovador da experiência ao prever maior autonomia e flexibilidade no gerenciamento do programa.

A missão do Programa Central do Cidadão foi definida como

É missão da Central do Cidadão atender bem o usuário, respeitando-o nos seus direitos de pessoa humana e de cidadão, prestando-lhe serviços de qualidade, com a convicção de estar cumprindo um dever ético da Organização que, assim, contribui para a melhoria efetiva do Serviço Público e realização da cidadania plena (RIO GRANDE DO NORTE, 2000, p. 07).

Por sua vez, o objetivo do Programa é

Prestar ao cidadão, um atendimento de qualidade, eficiente e eficaz, oferecendo-lhe, de forma integrada, um conjunto de serviços públicos essenciais, centralizados geograficamente em um único espaço, em local de fácil acesso à população, concebido como uma forma alternativa para se descentralizar serviços da estrutura administrativa tradicional dos diversos órgãos e, ao mesmo tempo, integrá-los, de

forma racional, através de parcerias entre as esferas públicas estaduais, federal, municipal e a iniciativa privada, consoante sistema operacional participativo. O Programa tem, portanto, como primeiro objetivo, o mais geral, o restabelecimento da credibilidade do serviço público junto à comunidade (RIO GRANDE DO NORTE, 2000).

As duas primeiras unidades foram criadas em Natal em dois bairros pólos da cidade. A primeira foi inaugurada ainda em julho de 1997 em um *shopping center*, o Via Direta, e foi identificada como unidade Zona Sul. A segunda, inaugurada em novembro de 1997, localiza-se na zona norte da cidade.

Atendendo a um dos preceitos das Unidades de Atendimento Integrado, os dois postos foram abertos em locais de grande movimento de pessoas para onde convergem muitas linhas de ônibus que circulam na cidade.

Atualmente existem 20 (vinte) unidades do programa nos municípios de Natal (5), Mossoró, Parnamirim, Currais Novos, Caicó, Nova Cruz, João Câmara, Assu, Macau, São José de Mipibu, Pau dos Ferros, Alecandria, Caraúbas, São Paulo do Potengi, Santa Cruz e Apodi. Todos estes municípios importantes em diversas mesorregiões do estado.

Importante destacar que oito destas unidades, 40% do total, foram criadas na atual gestão estadual que é tradicionalmente adversária política daquela gestão que iniciou o Programa em 1997, demonstrando a continuidade da expansão das Centrais como um programa público. O Programa foi criado durante a primeira gestão do governador Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), 1995 – 1999, e teve continuidade, e foi ampliado, durante as gestões subsequentes, Garibaldi Alves Filho (1999 – 2003), Wilma Maria de Faria (PSB-RN), 2003 – 2007, e durante o atual governo também de Wilma de Faria (2007 -).

Até 2002 o Programa Central do Cidadão havia realizado quase dez milhões de atendimentos com uma média geral de 17.059 atendimentos por dia. Em 2003, segundo informações da Assessoria de Comunicação do Governo do Estado, o programa atendeu aproximadamente 6,6 milhões de pessoas, o que representa que se cada cidadão-usuário recebesse apenas um serviço na Central, naquele ano o Programa teria atendido toda a população do Rio Grande do Norte duas vezes.

De acordo com o Relatório de Gestão do período de 1997 – 2002 todas as unidades apresentavam percentuais de crescimento superiores a 100% no número de atendimentos. Dados mais recentes apontam para mais de seis milhões de atendimentos em todos os anos desde 2002.

É importante destacar que os serviços oferecidos em uma determinada localidade

são ofertados a partir das necessidades dos cidadãos. Neste sentido a inclusão ou exclusão de um serviço em uma das unidades do Programa sofre influência direta da demanda por este serviço.

Ao completar três anos de atividade a Coordenação Geral do Programa editou o Manual de Competências do Programa Central do Cidadão onde são descritas as principais diretrizes, objetivos, orientações e estratégias operacionais da Central do Cidadão. A elaboração do Manual foi fruto da experiência vivida nos primeiros anos do programa que já gozava de boa avaliação por todos os atores sociais envolvidos, principalmente por seus usuários.

O Manual de Competências representa a trajetória de vivência na prestação de serviços públicos com foco no cidadão nos três anos iniciais do Programa e aponta uma seqüência de princípios vivenciados, normas consagradas na própria experiência do programa e princípios éticos compartilhados. São fundamentais, neste sentido, a prestação de serviços públicos com qualidade e a preocupação com a valorização do servidor.

Os objetivos do Manual de Competências são apresentados no Quadro 3.

Manual de Competências - Objetivos	
1. definir atribuições e procedimentos das equipes de Serviços e de Apoio Gerencial nos seus processos de trabalho;	2. servir de subsídio para uma gestão ética e de qualidade dos serviços prestados pela central do cidadão;
3. nortear a implantação e o funcionamento dos novos postos de atendimento;	4. evitar conflito de competências;
5. subsidiar a elaboração de “folders” e material de divulgação do Programa;	6. ser um espelho da estrutura organizacional administrativa proposta e em funcionamento;
7. ser um instrumento de aferição do desempenho administrativo e gerencial dos Postos de Atendimento da Central do Cidadão capaz de refletir os seus objetivos e a sua missão;	8. ser um instrumento de crítica dos procedimentos e rotinas adotados com vistas a um aperfeiçoamento contínuo do processo;
9. envolver e comprometer as equipes de Apoio Gerencial e de Serviço em torno de um conjunto de normas que definam claramente a esfera de atuação de cada equipe com vistas a um relacionamento ético e de qualidade;	10. ser um instrumento facilitador da administração dos relacionamentos de trabalho e integrador das equipes de serviço.

Quadro 3 – Objetivos do Manual de Competência do Programa Central do Cidadão

São apontados os princípios essenciais do Programa Central do Cidadão, sua preocupação em atender as necessidades do cidadão e garantir a valorização do servidor público: “atender bem o cidadão, prestando-lhe serviços de qualidade com a convicção de estar cumprindo um dever ético de Estado que, assim, contribui para a melhoria efetiva do serviço público” (RIO GRANDE DO NORTE, 2000, p. 4). É preciso ainda esclarecer ao cidadão as condições de acesso às informações e serviços públicos em geral que possam garantir sua cidadania. Nos dias atuais, na unidade Zona Sul, é possível observar uma faixa com o lema “Aqui respira-se Cidadania”.

O Programa desenvolve ações para expansão, consolidação e manutenção das unidades existentes e aperfeiçoamento contínuo dos processos de trabalho.

O Manual de Competências define ainda as atribuições gerais das equipes de trabalho, além das atribuições específicas às diferentes funções relacionadas ao funcionamento do programa, conforme tabelas no Anexo A.

Por sua vez, as equipes de trabalho também devem estar atentas a determinadas orientações e recomendações operacionais apresentadas no Quadro 4.

Recomendações às Equipes de Trabalho do Programa Central do Cidadão	
Atender bem os usuários clientes, prestando-lhes serviços e atendimento de qualidade segundo os preceitos da ética e da cidadania;	Prestar ao cidadão todas as informações técnicas necessárias para a melhor obtenção dos serviços desejados, orientando-os quanto aos procedimentos requeridos para a sua obtenção;
Atender os usuários clientes sem qualquer preferência, privilégio ou discriminação;	Articular-se com a Supervisão de Atendimento quanto às necessidades e providências imediatas a serem tomadas para o melhor atendimento ao público;
Manter-se sempre atualizado, quanto à sua rotina de serviço e às possíveis alterações nos processos de trabalho;	Participar dos treinamentos e avaliações planejados pela Consultoria de Qualidade e aprovados pela Coordenação Geral do Programa.
Cuidar da sua aparência pessoal e zelar pelas boas condições de funcionamento dos equipamentos e do seu box de serviço;	Atuar nas avaliações externas na coleta de informações e dados, quando convocado como representante da sua equipe de serviço;
Reportar-se ao supervisor de atendimento ou ao gerente em questões administrativas e, em questões técnicas, ao órgão de origem;	Ser ágil, competente, eficiente e eficaz no desempenho de suas funções específicas, procurando, sempre que julgar necessário, esclarecer dúvidas e aperfeiçoar-se nos procedimentos técnicos;

Ser assíduo e pontual no cumprimento do horário de expediente previsto pela Central do Cidadão, comparecendo ao local de trabalho com quinze minutos antecedência, de forma a estar a postos quando da abertura ao público, bem como observar os período definido para os intervalos necessários;	Apresentar sugestões para a melhoria dos processos de trabalho, tudo fazendo para manter os melhores relacionamentos com as demais equipes de serviço e de apoio gerencial.
Cuidar da pontualidade e da assiduidade: Chegar quinze minutos antes do início do seu turno.	Cuidar da higiene pessoal, da auto-apresentação e do uniforme.
Utilizar-se da copa ou espaço adequado para o lanche e pequenas refeições, nunca os boxes de serviço nem do ambiente de circulação.	Desligar aparelhos de telefonia celular durante o período em que estiver atendendo ao usuário cliente.

Quadro 4 - Recomendações às Equipes de Trabalho do Programa Central do Cidadão

O crescimento no número de unidades e também no número de atendimentos aponta para o sucesso do Programa em atender às necessidades de seus públicos interno e externo.

A Portaria nº. 059/2000 – GS/SEJUC define ainda a estrutura organizacional do Programa destacando uma Coordenação Geral e em cada posto as funções de Gerência, Secretaria Executiva, Supervisão de Atendimento e Recepção.

A atual coordenadora geral está na função desde o ano 2000, ou seja, desde o governo estadual anterior à atual gestão.

Dessa maneira a estrutura organizacional poderia ser representada como na figura a seguir:

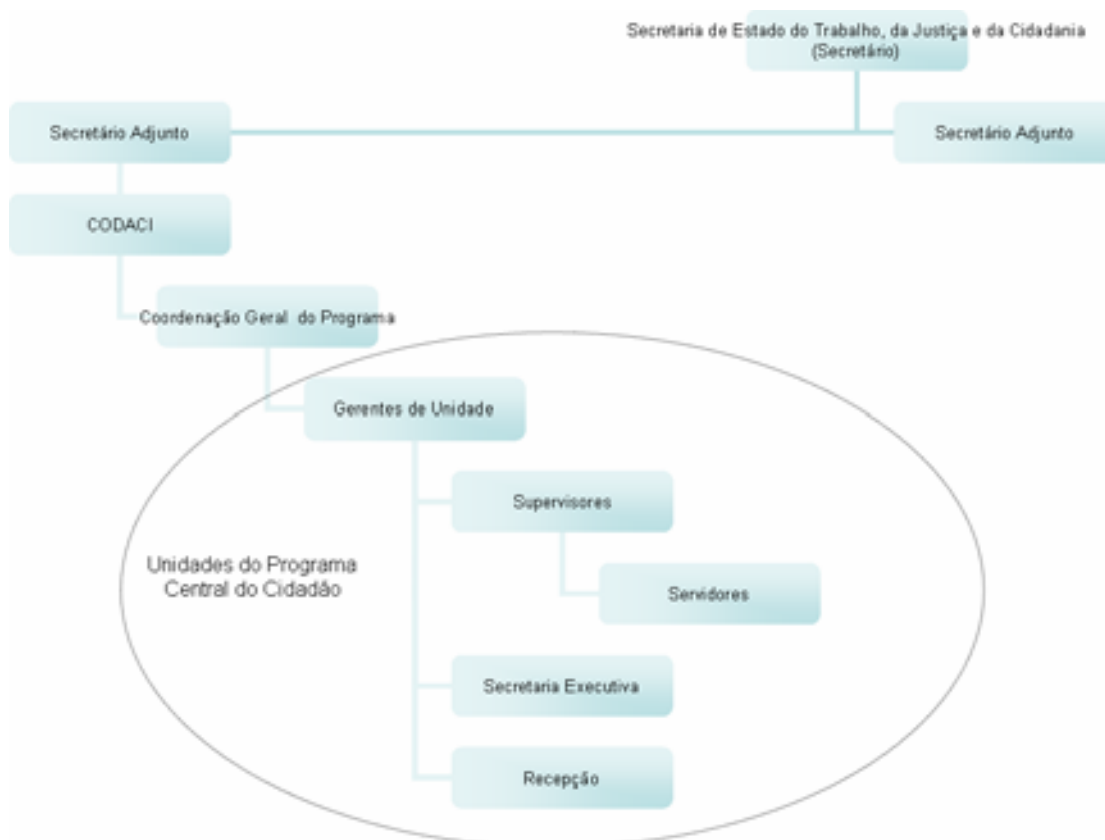


Figura 2 – Estrutura Organizacional da Central do Cidadão

Pode-se observar que a Coordenação Geral do Programa está ligada à uma secretaria de estado, coordenando as ações nos postos de atendimento espalhados por todo o território estadual. Em cada posto, por sua vez, a estrutura organizacional é composta por gerentes, supervisores, servidores, além da secretaria executiva e da recepção.

Em face ao horário estendido de trabalho, em cada posto, a Gerência e a Secretaria Executiva são exercidas por dois servidores para cada função, sendo um para cada turno de trabalho.

De acordo ainda com o Manual de Competências, estas funções devem ser exercidas preferencialmente por servidores de nível superior e a designação é efetuada por ato do Secretário do Estadual.

Quanto aos supervisores e recepcionistas sua quantidade é definida guardando compatibilidade com as necessidades do serviço de cada posto. Os primeiros têm preferencialmente nível superior e os segundos, nível médio completo.

Os servidores postos à disposição do Programa Central do Cidadão vinculam-se

do ponto de vista administrativo à Gerência de cada unidade de atendimento e do ponto de vista técnico a seus órgãos de origem. Os salários são pagos pelos órgãos onde os funcionários têm vinculação técnica, inclusive a gratificação recebida pela prestação de serviço no Programa.

As funções de gestão, supervisão, secretaria e recepção, por sua vez, têm vinculação técnica ao próprio Programa sendo este o centro de custos de suas remunerações.

A Central do Cidadão apresenta uma estrutura horizontal de gestão onde o foco das ações é sempre o cidadão-usuário.

Os órgãos vinculados suprem as diretrizes técnicas necessárias à prestação do serviço. As equipes de apoio gerencial (recepção, supervisão, etc.) preocupam-se em orientar adequadamente o cidadão para informá-lo das condições necessárias para o atendimento de sua demanda, de forma que ao chegar ao box de atendimento, o serviço possa ser realizado, ou o produto entregue, de maneira rápida e satisfatória.

A figura a seguir, extraída do Manual de Competências da Central do Cidadão, apresenta a estrutura gerencial citada:

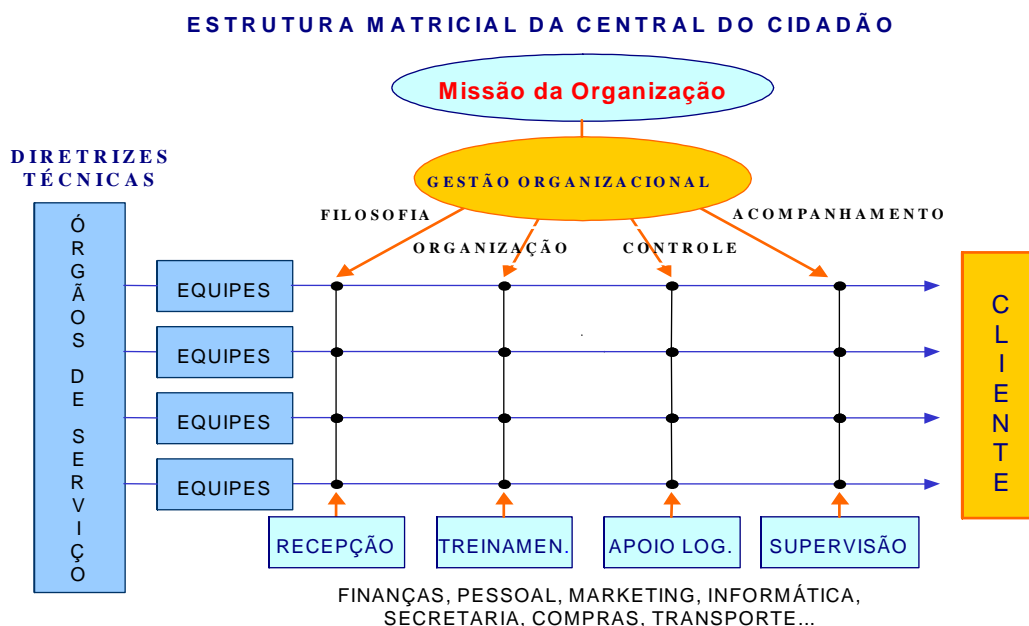


Figura 3 – Estrutura Matricial da Central do Cidadão

Existem aproximadamente quarenta e cinco empresas e serviços públicos e privados que mantêm parceria com o Programa Central do Cidadão em todo o estado do Rio

Grande do Norte. Em cada unidade do Programa, a relação de serviços oferecidos é definida de acordo com a demanda local e as necessidades da população ou município.

Na unidade Zona Sul são encontrados atualmente doze serviços, entre empresas públicas e privadas. Durante a existência do posto já houve a reformulação quanto aos serviços oferecidos, sendo retirados alguns que apresentavam baixa demanda e inclusos outros a pedido dos próprios usuários. A atual relação dos serviços oferecidos pode ser observado no Quadro 5 a seguir.

Órgão	Serviços Oferecidos
Companhia de Águas e Esgotos do RN (CAERN)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitação de 2ª via de conta de água/esgoto 2. Consumo de débito 3. Reclamações de consumo 4. Reclamações de falta de água 5. Reclamações de vazamento 6. Solicitações de serviços <ol style="list-style-type: none"> 6.1. Desobstrução de ramais 6.2. Re-ligação 6.3. Desligamento 6.4. Aferição de hidrômetro 6.5. Substituição de hidrômetro 6.6. Remanejamento /Substituição de ramal 6.7. Revisão de classe 6.8. Pedido de ligação (água/esgoto) 6.9. Pedido de extensão de rede (água/esgoto) 6.10. Alteração cadastral (mudança de nome) 7. Alteração de vencimentos 8. Informações sobre: <ol style="list-style-type: none"> 8.1. Classe de consumo 8.2. Data de corte de ligação 8.3. Fatura e vencimento 8.4. Estrutura tarifária 8.5. Outras correlatas
Companhia Energética do RN (COSERN)	<ol style="list-style-type: none"> 1- Solicitações <ul style="list-style-type: none"> . 2ª Via de conta . Alteração cadastral . Opção de entrega de conta . Ligação Nova . Re-ligação . Re-faturamento de conta . Mudança de local de medidor . Mudança de tipo de ligação . Extensão de rede de distribuição . Informação de débito 2- Informações <ul style="list-style-type: none"> . Tarifas . Taxas de serviços . Débito em conta corrente . Imposto . Prestação de serviços . Instruções sobre projetos para ligação de unidades de AT e BT, inclusive edifícios.

	<p>3- Reclamações</p> <ul style="list-style-type: none"> . Consumo . Conta paga e não baixada (+ 15 dias) . Corte indevido . Demora ao atendimento de ligação / re-ligação . Leitura não efetuada
Delegacia do Cidadão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atendimento ao Público com registro de todo tipo de ocorrência policial, que após a devida triagem, será encaminhada a Delegacia competente para instauração de Inquérito Policial, quando for o caso. 2. Inclusão imediata da informação sobre extravio, furto ou roubo de documentos pessoais, cheques e cartões de crédito constantes nos Boletins de Ocorrências registradas nesta DP. 3. Preenchimento do Termo Circunstanciado de ocorrência (TCO) e posterior encaminhado ao Juizado Especial de Pequenas Causas, quando for o caso. 4. Emissão de Atestados de Residência, Pobreza e Conduta. 5. Encaminhamento para Exames periciais diversos.
Departamento Nacional de Trânsito do RN (DETRAN)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1ª Via e Renovação da Habilitação (CNH); 2. Informações gerais ao usuário (Proprietário e/ou Motorista); 3. Informações específicas sobre a situação do veículo (sobre multas, débitos, taxas e emitir guias do GRD); 4. Informações sobre transferências de propriedade; 5. Informações sobre renovação e licenciamento; 6. Informações sobre o 1º registro; 7. Recadastramento de veículos; 8. Mudança de categoria; 9. Habilitação Internacional; 10. Adição de categoria (moto).
Delegacia Regional do Trabalho (DRT)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1ª Via da carteira de trabalho (CTPS); 2. 2ª Via da carteira de trabalho (CTPS); 3. Continuação da CTPS; 4. Emissão da CTPS para estrangeiro naturalizado (mesmo procedimento do item um); 5. Emissão da CTPS para estrangeiro (enviar para a Delegacia Regional do Trabalho-Ribeira).
Instituto Técnico Científico da Polícia (ITEP)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documentação da Identidade de 1ª via 2. Documentação da Identidade 2ª via 3. Atestado de Antecedentes Criminais
Nossa Agência (Franquia do Banco do Brasil)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pagamento e quitação de tributos, taxas e de todas as contas geradas na Central do Cidadão; 2. DETRAN 3. TELEMAR 4. TIM 5. BCP 6. ITEP 7. DATANORTE 8. SEC DE TRIBUTAÇÃO 9. PLANOS DE SAÚDE 10. COSERN 11. CAERN 12. CARTÕES DE CRÉDITO
Polícia Federal	Expedição de passaporte
Secretaria Estadual de Tributação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inscrição Estadual 2. Baixa de Inscrição 3. Cálculos de Acréscimos Legais – ICMS 4. Parcelas de ICMS 5. IPVA

	6. Certidão Negativa
Sistema Nacional de Emprego (SINE)	1. Intermediação de Mão de Obra Formal 2. Encaminhamento para cursos do Programa de Qualificação Profissional
Tribunal Regional Eleitoral (TRE)	1. Inscrição do Título de Eleitor 2. Transferência no RN 3. Transferência entre Estados 4. Revisão (nome/data de nascimento) 5. 2ª via do Título de Eleitor
TELEMAR	1. Transferência definitiva 2. Mudança de endereço de instalação 3. Habilitação 4. Emissão de 2ª via 5. Verificação de contas 6. Mudança de Inst./ Corresp. Plano de Expansão 7. Troca de número 8. Correlação de dados cadastrais 9. Bloqueio/Desbloqueio do 0900 10. Transferência de assinatura 11. Cancelamento de Assinatura 12. Suspensão Provisória 13. Cancelamento da Susp. Prov. 14. Pré – inscrição 15. Solicitações diversas

Quadro 5 – Serviços oferecidos na Unidade Zona Sul em Natal (RN)

CAPÍTULO 5 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5.1 – TIPO DE PESQUISA

Para realização deste trabalho utilizou-se a pesquisa descritiva e exploratória através do método do estudo de caso, com o objetivo de descrever as características do modelo de prestação de serviço público adotado pelo Programa Central do Cidadão, através dos processos organizacionais com foco no cidadão e sua relação com a longevidade do programa, percebendo complementarmente, o grau de satisfação do cidadão-usuário com os serviços oferecidos.

Gil (1991) explica que há várias classificações para os tipos de pesquisa de acordo com diferentes autores, como, por exemplo, Duvenger e Selltiz et al. Duvenger (1962) classifica as pesquisas como descrição, classificação e explicação. Já Selltiz et al. (1967), utiliza a seguinte nomenclatura para os tipos de pesquisa: pesquisa exploratória, pesquisa descritiva e pesquisas que verificam hipóteses causais. Gil (1991), por sua vez, utiliza esta última classificação, chamando a pesquisa de verificação de hipóteses causais, de pesquisa explicativa.

De acordo com Richardson (1985) a pesquisa descritiva tem o propósito de fazer afirmações e descrever aspectos do objeto de estudo, não concentrando suas atenções no porquê se observa certo aspecto ou distribuição, mas descrevendo-o de forma a alcançar a compreensão do que é tal distribuição.

Gil (1991) conceitua que pesquisas descritivas são aquelas que têm por objetivo estudar as características de um grupo, como as pesquisas sócio-demográficas, por exemplo, estudar o nível de atendimento de órgãos públicos, ou levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população, entre outras finalidades.

Por sua vez, a pesquisa exploratória objetiva esclarecer ou modificar conceitos e idéias, tentando proporcionar uma visão geral de tipo aproximativo acerca de determinados fatos (GIL, 1991). O autor acrescenta, assim como Richardson (1985), que a pesquisa exploratória é particularmente apropriada quando o tema escolhido é pouco explorado.

O método de estudo de caso, de acordo com Lima (2004), parte da premissa de que é possível explicar um determinado fenômeno com a exploração intensa de uma única unidade de estudo, o que é chamado de estudo de caso holístico.

Gil (1989), citando Young (1960), define que o estudo de caso é um conjunto de

dados que descrevem uma fase ou a totalidade do processo social de uma unidade, seja essa unidade uma pessoa, família, ou instituição social. O autor acrescenta que o método é particularmente adequado a pesquisas exploratórias, tanto em fases iniciais de conhecimento, quanto para objetos de estudo já suficientemente conhecidos que permitam ser tratados como tipos ideais.

A pesquisa foi realizada entre os servidores e os cidadãos-usuários da Unidade Zona Sul do Programa Central do Cidadão, entre os meses de dezembro de 2006 e março de 2007.

5.2 – CAMPO DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada na Unidade Zona Sul do Programa Central do Cidadão, localizado no Shopping Via Direta em Natal (RN). Trata-se da unidade mais antiga do Programa, inaugurada em 22 de julho de 1997, motivo pelo qual foi escolhida para a pesquisa. Responde por uma média de aproximadamente 460.000 (quatrocentos e sessenta mil) atendimentos por ano.

Considerando o número de atendimentos é a segunda unidade de Natal, ficando atrás apenas da Unidade Centro, esta última atualmente em reforma, e a terceira unidade no Estado, tendo menor número de atendimentos apenas que a Unidade de Mossoró, segunda maior cidade do Rio Grande do Norte.

5.3 – POPULAÇÃO E AMOSTRA

Para compreender como os processos organizacionais com foco no cidadão ajudam a explicar a longevidade do Programa Central do Cidadão foram consultados os servidores vinculados à Unidade Zona Sul e os cidadãos-usuários atendidos por aquela unidade.

O universo é de 95 (noventa e cinco) servidores, ligados aos órgãos públicos e empresas privadas, vinculados à Unidade Zona Sul, de acordo com informações dos gestores da unidade. O termo “servidores” está sendo usado em referência a todos os funcionários dos diversos órgãos, públicos ou privados, que prestam serviço na unidade.

A população, neste caso, em números absolutos, pode ser considerada pequena, e para uma população pequena não é aconselhável realizar uma amostragem, pois o tamanho da

amostra necessária se aproximaria muito ao tamanho da própria população (BARBETTA, 2004). Neste sentido, as vantagens de economia de custo e de tempo para realização da pesquisa não são percebidas e não compensariam a opção. Neste sentido, buscou-se compor uma amostra censitária.

No entanto, dos 95 (noventa e cinco), 51 (cinquenta e um) se recusaram a participar da pesquisa sob as mais diversas alegações como falta de tempo disponível, pouco tempo de intervalo, o que impossibilitaria o preenchimento do questionário neste momento, falta de interesse em participar, ou a simples recusa. Assim, participaram da pesquisa, 44 (quarenta e quatro) respondentes. Embora tenha sido apoiado pela gerência da unidade não se obteve sucesso no convencimento àqueles servidores quanto à participação da pesquisa.

Apesar da pesquisa não alcançar todos os servidores a mesma não foi prejudicada pois o número, aproximadamente a metade de servidores, é representativo do universo pesquisado. Outrossim, é preciso considerar que o simples fato de querer participar é uma condição importante para a qualidade das informações.

Por sua vez, para apreender a satisfação do cidadão-usuário com os serviços oferecidos pela Central, parâmetro a ser observado, foi utilizado o recurso da amostragem, que permite aferir estimativas das características populacionais (BARBETTA, 2004).

No caso da utilização de amostra é preciso definir três aspectos: a) a unidade de amostragem; b) a forma de seleção dos elementos da população; c) o tamanho da amostra (BARBETTA, 2004). Richardson (1985) complementa afirmando que não basta qualquer parte da população para se obter uma amostra. A amostra deve incluir um número suficiente de casos, escolhidos aleatoriamente, para oferecer certa segurança estatística em relação à representatividade dos dados.

Neste caso, pode-se dizer que as unidades de amostragem são os cidadãos-usuários do Programa, selecionados aleatoriamente durante o período em que foi realizada a pesquisa. É pertinente afirmar ainda que a população foi “dividida” em grupamentos formados pelos cidadãos que buscam a Central do Cidadão a cada dia. Dessa forma, parece acertado dizer que foi utilizado uma amostragem de conglomerados, onde são feitas seleções aleatórias seqüenciais dos elementos da população (BARBETTA, 2004). Dessa maneira, não é preciso conhecer uma lista dos elementos da população, condição necessária a outros tipos de amostragem aleatória, sendo necessário apenas uma listagem dos conglomerados, aqui considerados os dias de atendimento na Central.

Quanto ao tamanho da amostra, faz-se necessário lembrar que o número de cidadãos que utilizam os serviços da Central não é conhecido. Conhece-se o número de

atendimentos de cada unidade. Um cidadão pode receber, em uma ida ao posto, vários serviços ou produtos. Mesmo assumindo que cada dois atendimentos representassem apenas um usuário, ainda assim teríamos um número de 230.000 usuários por ano, em média. O comportamento do tamanho da amostra em relação a população pode ser representado por uma curva exponencial invertida, ou seja, quanto maior for a população, menor é o acréscimo necessário ao tamanho da amostra para que esta continue representativa.

Barbetta (2004) reforça dizendo que é mais relevante, em geral, o tamanho absoluto da amostra do que o percentual que ela representa da população. Richardson (1985) acrescenta que, para populações maiores que 100.000 indivíduos, a população pode ser considerada infinita para fins de definição de tamanho da amostra. Nessas condições, a definição do tamanho é função do nível de confiança e do erro amostral desejados.

Neste sentido, Richardson (1985) aponta que, normalmente, nas pesquisas sociais, trabalha-se com um nível de confiança equivalente a 95%, e erros de medição não superiores a 6%, em geral de 4 a 5%. De acordo com o Manual de Avaliação de Satisfação do Usuário do Serviço Público, as convenções estatísticas apontam para utilização de um nível de confiança entre 95 – 99%, e um erro amostral entre 1 – 7%, convencionando-se $\pm 5\%$.

Dessa maneira, o tamanho da amostra (N) é função do nível de confiança desejado (σ^2), da proporção de encontrar a característica pesquisada no universo escolhido (p,q) e do erro estimado (E^2)⁶.

Assim, considerando o exposto adotou-se um nível de confiança de 95,5% e um erro amostral de 5% conforme valores normalmente utilizados nas pesquisas sociais. A população foi considerada infinita e a proporção de características pesquisadas no universo (p) e o seu complemento (q = 100 - p) foram tomados como a situação mais desfavorável, ou seja p=q=50. Nestas condições, o tamanho da amostra deve ser de 400 (quatrocentos) indivíduos, número utilizado nesta pesquisa.

5.4 – OBJETO DA PESQUISA

Schein (1982) define organização dizendo que

uma organização é a coordenação planejada de atividades de uma série de pessoas para a consecução de algum propósito ou objetivo comum, explícito, através da

⁶
$$N = \frac{\sigma^2 \cdot p \cdot q}{E^2}$$

divisão do trabalho e função e através de uma hierarquia de autoridade e responsabilidade (SCHEIN, 1982, p.12).

Pode-se dizer, neste sentido, que as organizações, sejam as que operam no ambiente público ou privado, e até mesmo àquelas que desenvolvem atividades em ambientes com aspectos de ambos, têm estas quatro características comuns: a ordem, a coordenação, o direcionamento de esforços a um mesmo objetivo e a divisão de trabalho. O princípio para a organização é, portanto, “atingir objetivos comuns ou alguma finalidade através da coordenação de atividades” (SCHEIN, 1982, p.11).

É possível dizer, assim, que um programa público como o Programa Central do Cidadão, pode ser observado como uma organização. O Programa Central do Cidadão é organizado com uma coordenação geral, diversos postos espalhados pelo Estado do Rio Grande do Norte, onde cada posto tem sua própria gerência, com um nível de autonomia necessária à rapidez nas decisões, e desenvolve atividades conhecidas e determinadas que são constantemente avaliadas de acordo com indicadores desejáveis.

Etkin (2000), por outro lado, acrescenta que as organizações são mais do que simples articulação de recursos. Para o autor a idéia de organização aborda ainda a continuidade no tempo. Esta continuidade se operacionaliza através de processos recorrentes, que transformam a matéria-prima, insumos, recursos diversos (entradas), em produtos ou serviços (saídas), sob certas condições e dentro de certos limites. Esta transformação é reiniciada continuamente.

O autor conclui, então, que a própria organização, neste sentido, deve ser entendida como um grande processo contínuo onde vários processos internos a mantêm viva.

Os processos são atividades que transformam recursos e neles há uma lógica, um método, ou racionalidade, uma orientação intencional e recorrente no tempo, impondo uma direção à organização. São, portanto, acontecimentos previamente planejados que vão sendo realizados, orientados a um objetivo conhecido. Há um contínuo recomeçar, salvo discontinuidades por crises, conflitos ou especificidades. Os processos colocam e mantêm a organização em marcha, promovendo sua continuidade, sua longevidade.

Além disso, para permanecer no tempo, as organizações devem ser úteis aos seus beneficiários principais.

A análise organizacional coloca um marco temporal nos processos organizacionais que, porém, mantêm-se continuamente. Para realizar esta análise, contudo, é preciso classificar os processos organizacionais, agrupando-os a partir de características

comuns que permitam identificar os objetivos dessas ações no cotidiano da organização.

Neste sentido, de acordo com Etkin (2000), os processos podem ser compreendidos segundo uma tipologia que os define em seis tipos: a) processos políticos e de poder; b) processos de condução e decisão; c) processos de influência e motivação; d) processos de comunicação e significação; e) operações básicas; f) processos de avaliação e controle.

Os primeiros, processos políticos e de poder, são processos que podem ser entendidos pela influência na união de esforços em busca do consenso da utilização do poder, dentro e fora da organização. Os processos de condução e decisão, por sua vez, se relacionam com as atividades de resolução de problemas e de planejamento. Os processos de influência e motivação são aqueles relacionados ao exercício de autoridade de umas pessoas sobre as outras, estabelecendo até, em alguns casos, a base para definição da realidade. São processos que não podem ser entendidos como um fluxo de influência unilateral, mas como uma relação que envolve vários atores. O quinto tipo, processos operacionais básicos, são aqueles relacionados propriamente aos bens ou serviços produzidos. Por fim, os processos de controle têm o objetivo de regulação e ajustes internos das unidades organizacionais.

A classificação proposta por Etkin foi utilizada para classificar os processos organizacionais com foco no cidadão operados no Programa Central do Cidadão.

Para conhecer os processos organizacionais com foco no cidadão realizados nas Unidades de Atendimento Integrado, e no Programa Central do Cidadão em particular, foram pesquisados trabalhos e artigos científicos, documentos e manuais que tratam dos princípios, fundamentos e experiências da administração pública voltada para o cidadão, em particular do modelo de prestação de serviços apresentado nas Unidades. Foram identificados, então, os processos organizacionais com foco no cidadão que caracterizam este modelo de prestação de serviço público.

A implementação e operação das Unidades de Atendimento Integrado são realizadas através de diversos processos que devem ser seguidos e obedecidos de maneira a oferecer ao cidadão-usuário acesso a um serviço público que preze pela atenção às suas necessidades.

As Unidades de Atendimento Integrado têm fundamentalmente três premissas orientadoras: a) a preocupação com o acesso físico, reunindo vários serviços em uma mesmo local, de fácil acesso, e em horário ampliado; b) o atendimento, oferecendo treinamento contínuo e motivação aos servidores públicos; c) a simplificação de procedimentos, racionalizando e informatizando processos.

As três premissas citadas podem ser traduzidas nos seguintes objetivos:

1. Prestar atendimento de alto padrão de qualidade, eficiência e rapidez, a custo reduzido;
2. Ampliar o acesso do cidadão ao serviço público;
3. Simplificar as obrigações de natureza burocrática;
4. Dar respostas pró-ativas às reclamações e às sugestões dos cidadãos;
5. Aproximar o Estado do cidadão, eliminando a intermediação de terceiros;
6. Proporcionar maior transparência à gestão pública;
7. Resgatar o caráter democrático dos serviços de atendimento;
8. Acolher, orientar e informar a população sobre os requisitos necessários à obtenção dos serviços disponíveis;
9. Qualificar e dignificar o trabalho do servidor público;
10. Tornar-se referência no serviço público do país.

Ao encontro destes objetivos, o Programa Central do Cidadão observa ainda que é necessário: preocupar-se com a valorização do servidor público; compartilhar princípios e valores éticos; proporcionar uma melhoria efetiva no serviço público; promover um ambiente de satisfação, motivação, integração e confiança entre as equipes dos diversos órgãos; acompanhar a participação dos servidores nos treinamentos; preocupar-se com a apresentação física das equipes; atender o cidadão com cortesia; orientar os cidadãos-usuários à obtenção dos serviços desejados; acompanhar assiduidade e pontualidade dos servidores.

Para operacionalizar estes objetivos devem ser observados determinados processos organizacionais, como por exemplo, aqueles citados no Quadro 6 a seguir:

Processos Organizacionais	
a) Definição do responsável pela articulação dos diversos serviços;	b) Definição dos serviços a serem incluídos, a partir das necessidades dos cidadãos;
c) Negociação e articulação com os órgãos que farão parte das unidades;	d) Definição da capacidade instalada;
e) Simplificação de procedimentos;	f) Oficialização de parcerias;
g) Conhecimento e administração dos custos envolvidos;	h) Definição de uma localização apropriada;
i) Definição de horário de funcionamento entendido;	j) Definição de <i>layout</i> da unidade e dos serviços de apoio;
k) Programação visual de sinalização;	l) Escolha de uniforme;
m) Sistemas de segurança, senha e gerenciamento;	n) Definição de critérios para seleção dos funcionários;
o) Promoção de capacitação dos servidores para atendimento ao cidadão;	p) Promoção de educação continuada;
q) Definição e implementação de mecanismos de avaliação externa e interna;	r) Realização de estatísticas;
s) Espaço para manifestações espontâneas e mecanismos de comunicação com o cidadão.	

Quadro 6 – Processos organizacionais nas Unidades de Atendimento Integrado

Dessa maneira, é pertinente observar que estes processos estabelecem o cotidiano de trabalho das Unidades de Atendimento Integrado. Através deles, os diferentes programas implantados no país, entre eles o Programa Central do Cidadão, oferecem ao cidadão um serviço público que não se caracteriza pelo que se convencionou denominar de “burocracia”, e sim por mecanismos de gestão capazes de atender às necessidades do cidadão.

De acordo com os objetivos expostos, foram identificados 24 (vinte e quatro) processos organizacionais com foco no cidadão que traduzem a operação das Centrais do Cidadão. Estes processos foram classificados de acordo com a tipologia proposta por Etkin (2000). Embora seja possível dizer que alguns processos poderiam ser classificados em um ou outro grupo, procurou-se perceber a maior proximidade com as definições apresentadas pelo autor, além da influência em aspectos comuns da vida organizacional.

Desse modo, o Quadro 7 apresenta os processos identificados bem como sua classificação, a partir da proposta de Etkin (2000).

Processos	Classificação					
	Políticos e de Poder	Condução e Decisão	Influência e Motivação	Comunicação e Significação	Operações Básicas	Avaliação e Controle
1. Definição dos serviços a serem incluídos nas Unidades a partir das necessidades do cidadão.	X					
2. Dimensionamento da capacidade de atendimento.	X					

3. Negociação e articulação com os órgãos que fazem parte da Unidade.		X				
4. Articulação para simplificação de procedimentos.		X				
5. Definição do horário de atendimento.		X				
6. Informatização dos processos e compartilhamento da base de dados.		X				
7. Valorização do trabalho do servidor público.			X			
8. Promoção de um ambiente de satisfação, motivação e confiança entre as equipes.			X			
9. Utilização de mecanismos para atendimento à demanda espontânea de avaliação do cidadão-usuário.				X		
10. Utilização de mecanismos de resposta às reclamações do cidadão-usuário.				X		
11. Eliminação de intermediários na relação entre o cidadão e o serviço público.				X		
12. Orientação à população quanto aos requisitos necessários à obtenção dos serviços.				X		
13. Preocupação com a seleção de funcionários.					X	
14. Oferta de capacitação contínua aos servidores.					X	
15. Prestação do serviço com qualidade e eficiência.					X	
16. Prestação do serviço com rapidez.					X	
17. Prestar um atendimento cortês.					X	
18. Preocupação com a aparência pessoal dos servidores.					X	
19. Utilização de mecanismos de avaliação externa.						X
20. Utilização de mecanismos de avaliação interna.						X
21. Preocupação com a assiduidade do servidor.						X
22. Preocupação com a pontualidade do servidor.						X
23. Realização periódica de avaliações internas.						X
24. Realização periódica de avaliações externas.						X

Quadro 7 – Classificação dos processos operacionais das Unidades de Atendimento Integrado.

Diante do exposto, é pertinente dizer que os processos organizacionais com foco no cidadão são ações diferenciadas dentro do serviço público. A nossa suposição é a de que independente dos fatores políticos externos ao Programa, são a avaliação sistemática dessas

ações, discussões e ajustes dos processos pelos usuários, que mantém a Central do Cidadão como programa público, continuamente ofertando produtos e serviços, públicos ou não.

Isto não significa desconhecer o fator político na continuidade de uma política pública, mas em função da natureza dos processos do Programa Central do cidadão e de suas implicações para a vida dos cidadãos, estes ganham uma força explicativa muito grande.

Acrescente-se ainda que os processos com foco no cidadão tendem a satisfazer as expectativas de bom atendimento ao cidadão-usuário, e ao gerar satisfação o programa passa a ser influenciado por mais um mecanismo que estimula sua longevidade, a pressão dos beneficiários principais da ação pública.

Neste sentido, considerando que os processos organizacionais estão relacionados à continuidade das organizações e que para manterem-se no tempo, as organizações devem continuar a atender as necessidades de seus beneficiários, os processos com foco no cidadão foram abordados sobre três aspectos: a) frequência com que são tratados no Programa Central do Cidadão; b) importância percebida para a longevidade do Programa; c) satisfação do cidadão-usuário com a realização dessas ações.

Aqueles processos que geram satisfação aos cidadãos-usuários, que são percebidos como importantes pelos servidores, contribuindo para o sucesso do programa, e são tratados com frequência são processos chave que agregam qualidade à prestação do serviço e caracterizam a forma de atuação do Programa Central do Cidadão contribuindo assim para a sua continuidade e, neste sentido para a sua longevidade no decorrer dos anos.

5.5 – INSTRUMENTOS DE PESQUISA

De acordo com o objetivo deste trabalho, utilizamos fundamentalmente três instrumentos de coletas de dados: o questionário, o formulário e a pesquisa documental.

De acordo com Gil (1985), o questionário é a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões, apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas, etc.

Segundo Richardson (1985, p.142) “os questionários cumprem duas funções: descrever características e mediar determinadas variáveis de um grupo social”.

É responsabilidade do pesquisador determinar o tamanho, a natureza e o conteúdo do questionário de acordo com o problema pesquisado e respeitar o entrevistado

como ser humano que pode possuir interesses e necessidades divergentes das do pesquisador. (RICHARDSON, 1985, p.143).

Para aplicação de questionários um importante instrumento é o pré-teste. O pré-teste “refere-se à aplicação prévia do questionário a um grupo que apresenta as mesmas características da população incluída na pesquisa. Tem por objetivo revisar e direcionar aspectos da investigação”. (RICHARDSON, 1985, p.155).

O formulário, segundo Nogueira (1968), citado por Marconi e Lakatos (1982), é uma lista formal de questões preenchidas pelo próprio pesquisador, ou pelo pesquisado sob a orientação do pesquisador.

Em comparação com o questionário, quando o pesquisador não está “presente”, pode-se dizer que a presença do pesquisador apresenta vantagens como um maior esclarecimento para questões que não tenham ficado totalmente claras, a flexibilidade às necessidades de cada situação, entre outras. Por outro lado, tal situação traz também desvantagens como o risco de influência do aplicador, a pressão quanto ao tempo utilizado pelo pesquisado para responder o instrumento e a retirada do benefício do anonimato.

Sobre a pesquisa documental, Lakatos e Marconi (2001) a definem como sendo uma fonte de coleta restrita a documentos escritos ou não.

Quivy e Campenhoudt (1992) complementam apontando que podem ser fontes da pesquisa documental documentos manuscritos, impressos ou áudios-visuais, oficiais ou privados, pessoais ou provenientes de organismos, contendo colunas de números ou textos. Os autores ressaltam que a pesquisa documental é particularmente importante em razão da necessidade dos pesquisadores de dados que apenas organismos oficiais têm condições para recolher.

Richardson (1985), por sua vez, pondera que a pesquisa documental não está interessada em todos os acontecimentos no decorrer de um tempo e sim com o registro dos acontecimentos.

A técnica é útil, portanto, para prover informações que estão registradas e compiladas e, como tal, são fonte de consulta e explicitação de comportamentos esperados, sejam comportamentos impostos por deliberação ou por tradição.

Para compreender a importância dos processos organizacionais para a longevidade do Programa Central do Cidadão, bem como para apreender a continuidade dos processos com foco no Cidadão, foi utilizado um questionário dividido em três partes, conforme Anexo B, aplicado aos servidores vinculados à unidade Zona Sul da Central do Cidadão.

Na primeira parte, dados pessoais, procurou-se identificar o servidor através de aspectos sócio-demográficos e informações relacionadas ao Programa Central do Cidadão. Nessa parte os servidores são categorizados a partir de 07 (sete) aspectos: a) função no programa; b) serviço ao qual está ligado; c) tempo de serviço no programa; c) faixa-etária; d) sexo; e) escolaridade; f) renda do grupo familiar.

A segunda parte do questionário é composta por 22 (vinte e duas) questões, numeradas de 6 a 27. Esta parte do instrumento de pesquisa aborda a importância dos processos organizacionais para a continuidade do Programa Central do Cidadão e a frequência com que essas ações são tratadas dentro do Programa. Sobre cada processo organizacional com foco no cidadão foram apresentadas duas questões fechadas, organizadas em escalas de cinco pontos.

A primeira questão da segunda parte procura evidenciar o grau de contribuição de cada processo para a longevidade do Programa Central do Cidadão. A escala utilizada foi: Forte; Moderada; Fraca; Sem Contribuição; e Não Sei Avaliar.

Ao atenderem as necessidades dos cidadãos-usuários os processos organizacionais com foco no cidadão criam uma percepção positiva e geram satisfação com o programa contribuindo assim para a legitimação da política pública e a sua continuidade e longevidade no decorrer do tempo.

A segunda questão da segunda parte trata da frequência de cada processo. A escala utilizada foi: uma vez por mês; uma vez a cada seis meses; uma vez ao ano; Nenhuma vez; e Não sei avaliar.

Aqueles processos que são tratados com mais frequência no ambiente organizacional da Central do Cidadão são os que demandam maior atenção por parte dos gestores e servidores o que demonstra a compreensão quanto ao impacto desses processos para o atendimento das demandas do cidadão-usuário.

A terceira parte, questões finais, é composta de 07 (sete) questões, numeradas de 28 a 34. Nessa parte, procura-se conhecer os aspectos positivos e negativos do Programa Central do Cidadão na opinião dos servidores e identificar os aspectos que influenciam a longevidade e avaliação do Programa por parte do cidadão-usuário.

Na questão 28, pede-se aos servidores para apontar 03 (três) aspectos, dentre 06 (seis) sugeridos, que melhor explicariam a continuidade do Programa, hierarquizando-os daquele com maior importância àquele de menor importância. É também dada a opção de acrescentar algum item não inicialmente listado.

Na questão 29, indaga-se aos servidores qual é a avaliação do Programa Central

do Cidadão. É utilizada questão fechada, com uma escala de cinco pontos organizada da seguinte maneira: De uma forma absolutamente satisfatória; de forma satisfatória; de forma insatisfatória; de forma completamente insatisfatória; e não saberia dizer.

A questão 30 apreende a percepção do próprio respondente quanto ao sucesso do Programa. As opções de resposta são: Sim, Não, ou Em parte.

Tendo respondido sim ou em parte na questão 30, o respondente é convidado a responder a questão 31. Nela, pede-se que sejam apontadas 03 (três) razões do sucesso do programa, entre 06 (seis) alternativas sugeridas, hierarquizando-as daquela mais importante àquela menos importante. É também dada a opção de acrescentar algum item não inicialmente listado.

As questões 32, 33 e 34 são questões abertas. A questão 32 pede que sejam apontados os 05 (cinco) pontos mais positivos do Programa Central do Cidadão.

A questão 33 pede que sejam apontados os 05 (cinco) pontos mais negativos do Programa.

Por fim, o item 34 pede que sejam apontadas 05 (cinco) sugestões para a melhoria do Programa Central do Cidadão.

Procura-se, então, identificar aqueles processos organizacionais com foco no cidadão mais relevantes na opinião daqueles que fazem o Programa Central do Cidadão relacionando a frequência com que são tratados e a percepção quanto à sua contribuição para a longevidade do Programa. Aqueles processos cuja contribuição é elevada e que são tratados com mais frequência devem ser aqueles que, de acordo com os servidores e gestores do programa, geram maior satisfação aos cidadãos-usuários e geram os maiores impactos no atendimento de suas necessidades.

Conforme já apresentado, as organizações se mantêm no tempo através da recorrência dos processos organizacionais e pela utilidade a seus beneficiários. Pode-se dizer que os principais beneficiários das ações do Programa Central do Cidadão são os cidadãos-usuários do Programa. Neste sentido, torna-se de suma importância apreender a satisfação do cidadão-usuário com as ações do Programa Central do Cidadão.

Neste contexto, para apreender a satisfação do usuário-cidadão foi utilizado um formulário, Anexo C, dividido em três partes.

A primeira parte é composta de 06 (seis) questões. As questões 1 a 4 referem-se a aspectos sócio-demográficos: 1) Faixa etária; 2) Sexo; 3) Escolaridade; 4) Renda do grupo familiar.

Na questão 5, o usuário aponta os 03 (três) serviços que ele mais utiliza na Central

do Cidadão.

Na questão 6, com que frequência são utilizados os serviços da Central do Cidadão. A questão apresenta as seguintes opções: a) Todas as semanas; b) Pelo menos uma vez por mês; c) Mais de uma vez por mês; d) Pelo menos uma vez a cada 03 (três) meses; e) Pelo menos uma vez a cada 06 (seis) meses; f) Uma vez por ano; g) Esporadicamente.

A seguir, das questões 7 a 23, o cidadão-usuário responde sobre sua satisfação quanto às diversas ações operacionalizadas na Central do Cidadão. A escala é organizada em cinco pontos com as seguintes opções: Insatisfeito; Pouco Satisfeito; Satisfeito; Muito Satisfeito; e Não sei responder.

A questão 24 trata de possibilidade da extinção do Programa. A escala de respostas está organizada com as opções: Absolutamente Contrário; Contrário; Indiferente; A favor; Absolutamente a favor.

Na questão 25, o respondente é convidado a atribuir uma nota, entre 0 e 10, para avaliar o Programa Central do Cidadão.

As questões 26, 27 e 28 são questões abertas. A questão 26 pede que sejam apontados os 05 (cinco) pontos mais positivos do Programa Central do Cidadão.

A questão 27 pede que sejam apontados os 05 (cinco) pontos mais negativos do Programa.

Por fim, o item 28 pede que sejam apontadas 05 (cinco) sugestões para a melhoria da Central do Cidadão.

Estas questões tentam apreender o grau de satisfação dos cidadãos-usuários com o serviço oferecido pelo Programa Central do Cidadão. Importa destacar que o principal objetivo dos processos organizacionais com foco no cidadão é atender as necessidades do cidadão-usuário com um nível desejado de qualidade e eficiência.

Por sua vez, a análise documental fundamentou-se essencialmente em dois documentos, o Guia de Implantação de Unidades de Atendimento Integrado e o Manual de Competência da Central do Cidadão.

Estes documentos permitiram identificar quais processos organizacionais com foco no cidadão eram utilizados no Programa Central do Cidadão e assim poder avalia-los.

5.6 – COLETA DE DADOS

O questionário foi aplicado aos servidores da unidade Zona Sul, que se

encontravam em serviço excluindo-se aqueles em gozo de licença médica, férias ou que não concordaram em participar da pesquisa.

Acatando sugestões dos gestores da unidade, a coleta de dados aos integrantes do Programa foi realizada, preferencialmente, antes do expediente de trabalho, durante o período da segunda quinzena de fevereiro e primeira quinzena de março de 2007.

Foi realizado um pré-teste para os formulários aplicados aos cidadãos-usuários no período da 1ª (primeira) quinzena de dezembro de 2006, tendo sido necessários poucos ajustes ao instrumento de pesquisa. A coleta de dados ocorreu no período entre os dias 20 (vinte) de dezembro de 2006 e 05 (cinco) de janeiro de 2007, entre a quarta e a sexta-feira de cada semana, quando o movimento é considerado pelos gestores da unidade como típico.

5.7 – ANÁLISE DE DADOS

Para Rudio (1986, p. 129),

A interpretação vai consistir em expressar o verdadeiro significado do material, que se apresenta em termos dos propósitos do estudo a que se dedicou. O pesquisador fará as ligações que a lógica lhe permitir e aconselhar procederá às comparações pertinentes e, na base dos resultados alcançados, enunciará novos princípios e fará as generalizações apropriadas.

Gil (1991, p.166) complementa,

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Segundo Quivy e Campenhoudt (1992), podem-se destacar três operações na análise das informações: preparação dos dados (descrever e agregar os dados), análise das relações entre variáveis, comparação dos resultados observados com os resultados esperados e interpretação das diferenças.

Com a construção de quadros, tabelas e gráficos descrever-se-á o processo de prestação de serviços do Programa Central do Cidadão e com a comparação dos dados tentar-se-á identificar os pontos chave que explicam a longevidade do Programa.

Os questionários e formulários, aplicados respectivamente aos servidores e

usuários do programa, foram analisados utilizando técnicas de estatística descritiva.

De acordo com Pereira (2004), o pesquisador pode utilizar uma escala ordinal para reconhecer uma hierarquia de atributos, definindo uma orientação para a escala de forma que a ordem aritmética dos números não reflète, necessariamente, a ordem hierárquica dos atributos. Além disso, segundo o autor, pode-se assumir que os intervalos sejam regulares, atribuindo o valor “0” à categoria neutra e valores de 1-4 às demais categorias, considerando uma escala tipo Likert de cinco pontos.

Assim, a análise da segunda parte dos instrumentos de pesquisa, relacionada aos processos organizacionais, será feita atribuindo-se uma pontuação aos pontos da escala utilizada nessas questões, conforme Quadro 8. A seguir, é calculada a pontuação média pela multiplicação do valor atribuído a cada ponto da escala pela frequência em que este ponto ocorre, dividindo o resultado pelo número total de observações. No questionário aplicado aos servidores as questões relacionadas aos processos organizacionais estão numeradas de 6 – 27. No formulário aplicado aos cidadãos-usuários as questões estão numeradas de 7 – 23.

Satisfação dos Cidadãos - Usuários	Contribuição para a longevidade do Programa	Frequência com que a ação é tratada no Programa	Pontuação Atribuída
Muito satisfeito	Forte	Uma vez por mês	4
Satisfeito	Moderada	Uma vez por semestre	3
Pouco satisfeito	Fraca	Uma vez por ano	2
Insatisfeito	Não contribui	Nenhuma vez	1
Não sei responder	Não sei avaliar	Não sei avaliar	0

Quadro 8 – Pontuação das Escalas utilizadas nos instrumentos de pesquisa

Assim, existem cinco graus de intensidade para cada variável estudada – satisfação, contribuição e frequência, e a nota média obtida pela multiplicação da quantidade de observações pela pontuação atribuída varia de 0 – 4. Nesse sentido, cada grau da escala terá a nota média variando 0,8 (oito décimos) entre a menor e a maior nota da categoria, conforme Quadro 9 a seguir.

Média	Contribuição	Frequência	Satisfação
De zero até 0,8	Não sabe avaliar	Não sabe avaliar	Não sabe avaliar
Acima de 0,8 até 1,6	Contribuição pequena	Frequência pequena	Insatisfeito
Acima de 1,6 até 2,4	Contribuição moderada	Frequência moderada	Pouco satisfeito
Acima de 2,4 até 3,2	Contribuição elevada	Frequência elevada	Satisfeito
Acima de 3,2 até 4	Contribuição muito elevada	Frequência muito elevada	Muito satisfeito

Quadro 9 – Contribuição para a explicação da longevidade do Programa Central do Cidadão

As médias apresentadas no Quadro 9 serão utilizadas para avaliar a satisfação do usuário, a contribuição para a longevidade e a frequência de atenção aos processos com foco no cidadão no Programa Central do Cidadão.

CAPÍTULO 6 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo procura-se conhecer o perfil sócio-demográfico de servidores e dos cidadãos-usuários do Programa Central do Cidadão. Além disso, busca-se apreender a percepção dos servidores quanto à contribuição dos processos organizacionais com foco no cidadão para a longevidade do Programa Central do Cidadão, verificando também com a frequência com que esses processos são tratados no cotidiano operacional. Por outro lado, procura-se conhecer o grau de satisfação do cidadão-usuário com os processos organizacionais realizados e avaliação dessa política pública.

6.1 – USUÁRIOS DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO

As questões 1 – 4 do formulário aplicado aos cidadãos-usuários da unidade Zona Sul do Programa Central do Cidadão apontam características sócio-demográficas dessa população. Realizada a distribuição de frequência das respostas obtidas é possível observar os aspectos a seguir comentados.

Quanto à distribuição por sexo, apresentada no Gráfico 1, há uma discreta maioria de indivíduos do sexo feminino entre os usuários da Central do Cidadão, representando 51% dos cidadãos atendidos enquanto os indivíduos do sexo masculino representam aproximadamente os 49% restantes.

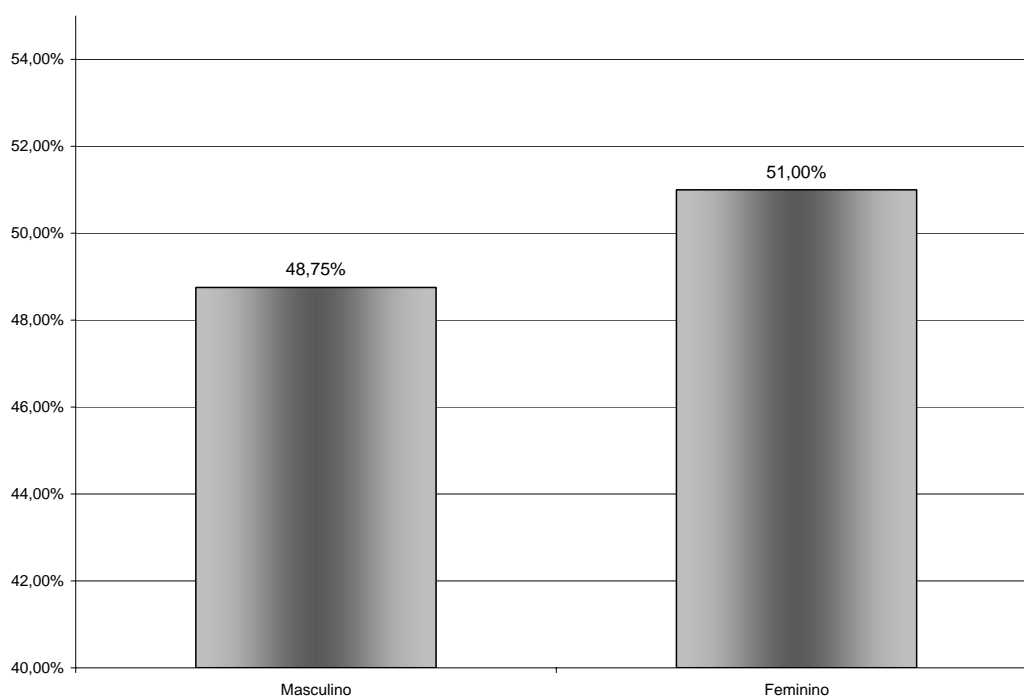


Gráfico 1 – Distribuição por Sexo dos Cidadãos – Usuários do Programa Central do Cidadão

Quanto à faixa-etária dos cidadãos-usuários, cuja distribuição é apresentada no Gráfico 2, pode-se observar que embora não haja qualquer direcionamento nos procedimentos adotados pelo programa, aqueles que procuram seus serviços são jovens, sendo que 70,75% têm até quarenta anos e 86,75% têm menos de cinquenta anos.

De uma maneira geral os serviços oferecidos pelo Programa como os relacionados à emissão de documentos, pagamentos de multas e impostos, emissão de carteira de trabalho, regularidade eleitoral, entre outros, são serviços que, embora necessários à toda população, estão mais presentes ao cotidiano de pessoas mais jovens ou em fases iniciais da vida profissional o que oferece uma explicação para a predominância desse público entre os usuários do Programa.

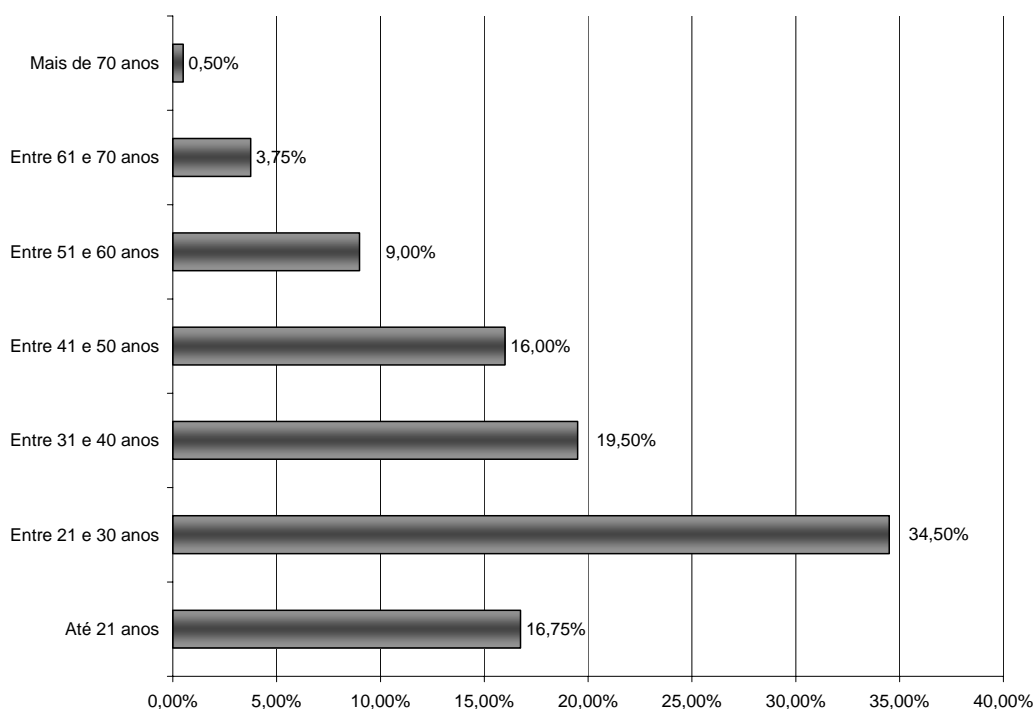


Gráfico 2 – Faixa Etária dos Cidadãos – Usuários do Programa Central do Cidadão

Os usuários do Programa apresentam um nível de educação formal elevado conforme pode ser observado no Gráfico 3. Observa-se que 81,75% têm, pelo menos, o ensino médio completo. Se este percentual for comparado com o tempo médio de estudo da população economicamente ativa, de acordo com o Anuário dos Trabalhadores: 2006 publicado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), no Brasil, 65,9% das pessoas ocupadas têm no máximo 10 anos de estudo o que seria insuficiente para concluir o ensino médio. Se observada a região Nordeste o percentual eleva-se para 76,9%.

Esta comparação demonstra que os cidadãos que procuram o Programa fazem parte de uma pequena fatia da população com um nível de escolaridade mais elevado que a média nacional ou regional. O Programa Central do Cidadão é um programa público que se preocupa em criar e manter um espaço para o efetivo exercício da cidadania. Desta maneira observa-se a relação que se apresenta nos estudos sobre o tema entre o nível de educação de uma população e sua condição para o exercício da cidadania. Ao adquirir maior conhecimento e informação e conseqüentemente maior potencial de participação social, o cidadão passa a exigir por parte do Estado maior qualidade e efetividade de sua ação e a impulsionar um círculo virtuoso que legitima a própria ação pública.

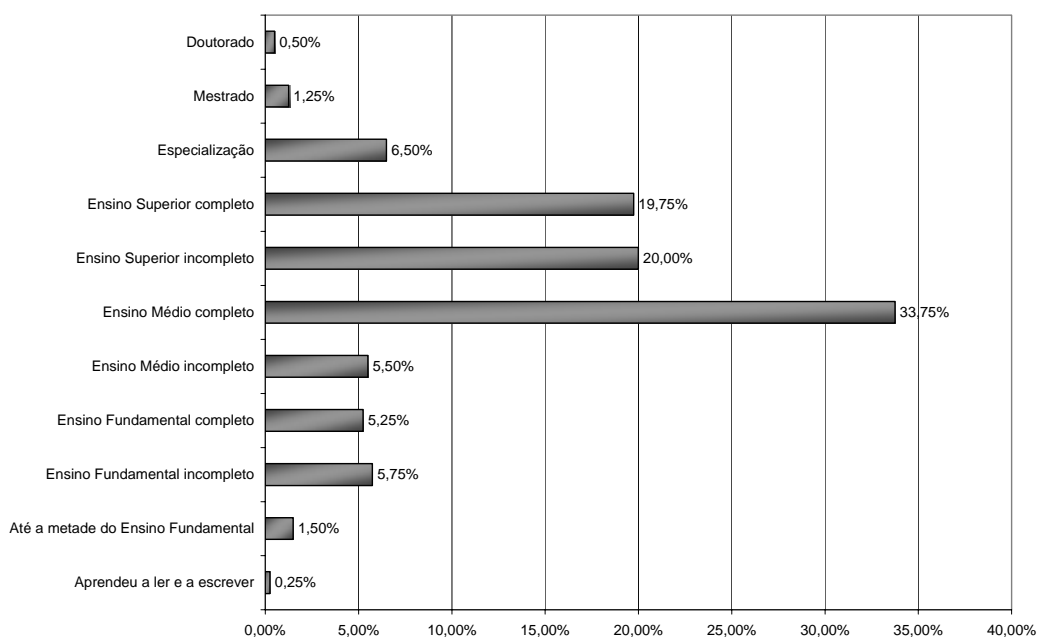


Gráfico 3 – Escolaridade dos Cidadãos – Usuários do Programa Central do Cidadão

No Gráfico 4 é possível observar a distribuição de renda dos usuários do Programa. Observa-se que 26,75% dos usuários ganham menos de três salários mínimos. Mesmo localizando-se em um centro de compras de uma região com predominância de famílias com renda superior a três salários mínimos o Programa também é acessível a cidadãos com renda mais baixa, inferior a três salários mínimos.

Por sua vez 36,75% dos cidadãos-usuários têm renda familiar superior a R\$ 1.000,00 até R\$ 2.500,00 e 23,75% têm renda familiar superior a R\$ 2.500,00 até R\$ 5.000,00, grupos que compõem a maioria dos usuários.

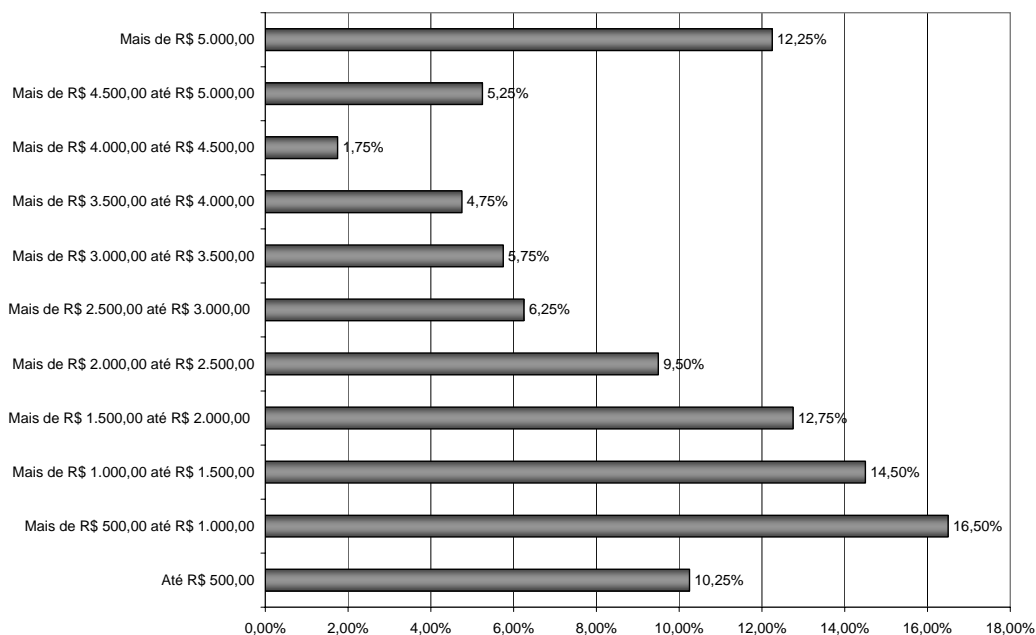


Gráfico 4 – Renda dos Cidadãos-Usuários do Programa Central do Cidadão.

Quanto aos serviços mais procurados pelos usuários, os dois que se destacam são aqueles oferecidos pelo Departamento Nacional de Trânsito do RN (DETRAN) e do Instituto Técnico Científico da Polícia (ITEP). Quase 60% das pessoas que se dirigem a Central utilizam um destes dois serviços com frequência, conforme evidencia o Gráfico 5.

É importante dizer que ambos os órgãos oferecem através do Programa uma grande variedade de serviços, quase todos os serviços realizados em suas sedes tradicionais, o que ajuda a explicar a maior procura entre os serviços oferecidos na unidade Zona Sul.

Nas unidades de atendimento integrado há a preocupação em realizar de maneira centralizada não apenas serviços públicos mas também serviços relacionados com empresas do setor privado com grande demanda de serviços por parte da sociedade. Neste sentido, observa-se que entre os serviços mais procurados da Unidade Zona Sul, aparecem duas empresas do setor privado, a TELEMAR e a Companhia Energética do Rio Grande do Norte (COSERN) o que indica a correção da metodologia das unidades.

Embora com uma demanda maior em períodos eleitorais, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) aparece como o quinto serviço mais citado, o que também pode ser relacionado com a faixa-etária dos usuários apontada no Gráfico 3.

Destacam-se também a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN) e o Sistema Nacional de Emprego (SINE), cuja principal ação é a tentativa de intermediar a entrada ou recolocação no mercado de trabalho de profissionais, inclusive

através de qualificação profissional. Um serviço relacionado à ação do SINE é a Delegacia Regional do Trabalho (DRT) também localizada na mesma unidade do programa.

É importante destacar ainda a diversidade nos serviços procurados o que indica que a oferta de vários serviços, públicos ou de empresas privadas, em um mesmo local efetivamente facilita o cotidiano do cidadão.

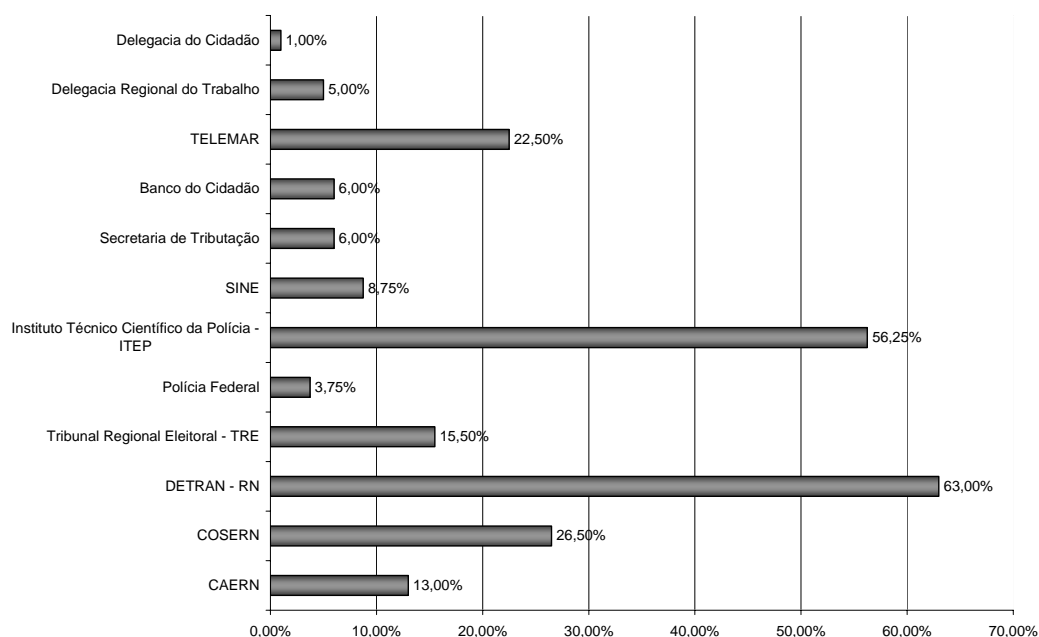


Gráfico 5 – Serviços mais procurados na unidade Zona Sul – Programa Central do Cidadão

Ao serem questionados com que frequência procuram os serviços da Central do Cidadão foi possível observar as seguintes respostas entre os cidadãos-usuários.

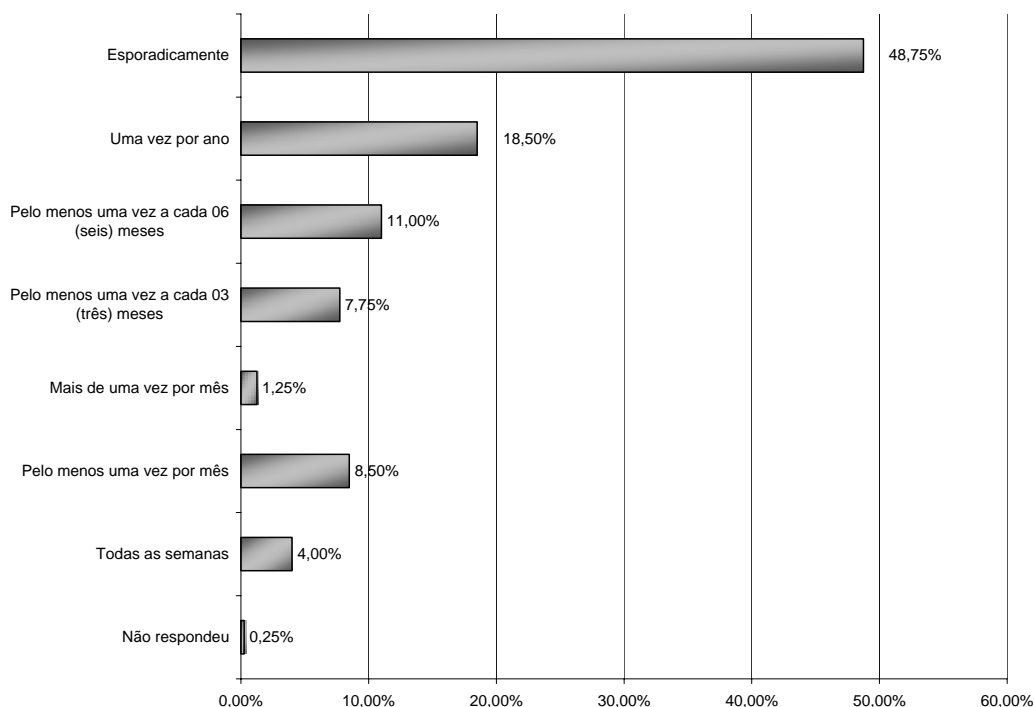


Gráfico 6 – Frequência de utilização dos serviços da Central do Cidadão

Quase 50% das pessoas que procuram os serviços do Programa Central do Cidadão o fazem esporadicamente. Tal estatística sinaliza que a Central do Cidadão é lembrada como local onde se pode encontrar a solução de uma demanda eventual, tendo preferência sobre outras opções do usuário.

6.2 – SERVIDORES DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO

Embora se tenha contado com o apoio da gerência da unidade e da coordenação geral do programa, parte expressiva dos servidores não se dispôs a participar da pesquisa. Dessa maneira, considerando tratar-se de uma pesquisa censitária, as propriedades estatísticas foram parcialmente prejudicadas não permitindo que as afirmações e inferências realizadas possam ser atribuídas à população de servidores. Contudo, se excluirmos os servidores que não participaram da pesquisa, pode-se inferir que a pesquisa alcançou a totalidade dos servidores que compreenderam a importância da pesquisa para avançar no conhecimento do Programa Central do Cidadão. Assim, algumas considerações podem ser feitas com relação às características sócio-demográficas e informações relacionadas ao trabalho no Programa Central do Cidadão.

Quanto ao tempo de permanência no Programa, daqueles que responderam, mais da metade têm mais de cinco anos o que indica uma baixa rotatividade, conforme considerações feitas informalmente pelos gestores do programa. Este fato contribui também para a manutenção da memória operacional e de competências construídas desde o início das operações da Central.

Quantidade semelhante pode ser observada quanto à faixa etária do servidor que se concentra entre 41 e 50 anos.

Quanto à renda, a metade dos servidores que responderam têm renda familiar menor que R\$ 2.000,00 mensais. No entanto, as categorias compreendidas entre os valores superiores a R\$ 500,00 e até R\$ 3.500,00 apresentam uma distribuição relativamente homogênea.

Quanto à escolaridade, praticamente todos os que responderam o questionário, apenas dois não se incluem nesta estatística, têm no mínimo o ensino médio completo, o que está de acordo com as recomendações previstas no Manual de Competência da Central do Cidadão.

Questões	Quantidade
Tempo de serviço no Programa	
Não respondeu	0
Até 01 (um) ano	3
Mais de 01 (um) e até 02 (dois) anos	3
Mais de 02 (dois) e até 03 (três) anos	3
Mais de 03 (três) e até 04 (quatro) anos	6
Mais de 04 (quatro) e até 05 (cinco) anos	6
Mais de 05 (cinco) anos	23
Faixa etária do(a) Servidor(a)	
Não Respondeu	1
Até 21 anos	0
Entre 21 e 30 anos	6
Entre 31 e 40 anos	9
Entre 41 e 50 anos	25
Entre 51 e 60 anos	3
Mais de 60 anos	0
Renda do grupo familiar (que mora junto) é mais próxima de	
Não respondeu	1
Até R\$ 500,00	1
Mais de R\$ 500,00 até R\$ 1.000,00	6
Mais de R\$ 1.000,00 até R\$ 1.500,00	5
Mais de R\$ 1.500,00 até R\$ 2.000,00	9

Mais de R\$ 2.000,00 até R\$ 2.500,00	6
Mais de R\$ 2.500,00 até R\$ 3.000,00	5
Mais de R\$ 3.000,00 até R\$ 3.500,00	6
Mais de R\$ 3.500,00 até R\$ 4.000,00	1
Mais de R\$ 4.000,00 até R\$ 4.500,00	0
Mais de R\$ 4.500,00 até R\$ 5.000,00	1
Mais de R\$ 5.000,00	3
Escolaridade	
Não respondeu	0
Ensino Fundamental incompleto	1
Ensino Fundamental completo	0
Ensino Médio incompleto	1
Ensino Médio completo	18
Ensino Superior incompleto	5
Ensino Superior completo	17
Especialização	1
Mestrado	1
Doutorado	0

Quadro 10 – Dados Sócio-Demográficos dos Servidores da Unidade Zona Sul do Programa Central do Cidadão

As demais questões da primeira parte do questionário relacionadas à faixa etária, sexo, e renda não apresentam informações consistentes que possam indicar padrões, assim, não são apresentadas.

6.3 – PROCESSOS ORGANIZACIONAIS COM FOCO NO CIDADÃO

De acordo com a classificação utilizada por Etkin (2000) os processos organizacionais com foco no cidadão foram classificados em seis tipos: processos políticos e de poder; processos de condução e decisão; processos de influência e motivação; processos de comunicação e significação; processos operacionais básicos; e processos de controle. A classificação pode ser observada na Quadro 5 deste trabalho, item 3.4.

Faz-se necessário ponderar que a classificação não é única. Há processos que poderiam eventualmente receber outras classificações de acordo com a tipologia proposta. Contudo, procurou-se agrupar aqueles processos que demonstravam uma relação mais estreita entre si.

A seguir será apresentada a percepção dos servidores quanto a contribuição dos processos organizacionais com foco no cidadão para a longevidade do Programa Central do

Cidadão.

6.3.1 – CONTRIBUIÇÃO PARA A LONGEVIDADE SEGUNDO OS SERVIDORES

Os servidores lotados na unidade Zona Sul e ligados a empresas públicas e privadas foram questionados quanto à sua percepção sobre a contribuição dos processos organizacionais com foco no cidadão para a longevidade do Programa Central do Cidadão. Os resultados são apresentados no Quadro 11 a seguir. Na coluna Contribuição é usada a classificação definida no Quadro 9: NA = Não sabe avaliar; CP = Contribuição Pequena; CM = Contribuição Moderada; CE = Contribuição Elevada; e CME = Contribuição Muito Elevada.

Processos	Pontuação Média	Contribuição
Processos Políticos e de Poder		
1. Definição dos serviços a serem incluídos nas Unidades a partir das necessidades do cidadão.	3,3	CME
2. Dimensionamento da capacidade de atendimento.	3,0	CE
Processos de Condução e Decisão		
3. Negociação e articulação com os órgãos que fazem parte da Unidade.	2,8	CE
4. Articulação para simplificação de procedimentos.	3,2	CE
5. Definição do horário de atendimento.	3,4	CME
6. Informatização dos processos e compartilhamento da base de dados.	3,3	CME
Processos de Influência e Motivação		
7. Valorização do trabalho do servidor público.	3,0	CE
8. Promoção de um ambiente de satisfação, motivação e confiança entre as equipes.	3,5	CME
9. Promoção de boas relações inter-pessoais entre os membros das equipes.	3,4	CME
Processos de Comunicação e Significação		
10. Utilização de mecanismos para atendimento à demanda espontânea de avaliação do cidadão-usuário.	2,7	CE
11. Utilização de mecanismos de resposta às reclamações do cidadão-usuário.	3,3	CME
12. Eliminação de intermediários na relação entre o cidadão e o serviço público.	3,3	CME
13. Orientação à população quanto aos requisitos necessários à obtenção dos serviços.	3,4	CME
Operações Básicas		
14. Preocupação com a seleção de funcionários.	2,9	CE

15. Oferta de capacitação contínua aos servidores.	2,9	CE
16. Prestação do serviço com qualidade e eficiência.	3,7	CME
17. Prestação do serviço com rapidez.		CME
18. Prestar um atendimento cortês.	3,7	CME
19. Preocupação com a aparência pessoal dos servidores.	1,8	CM
Processos de Controle		
20. Utilização de mecanismos de avaliação externa.	2,5	CE
21. Utilização de mecanismos de avaliação interna.	2,8	CE
22. Preocupação com a assiduidade do servidor.	3,5	CME
23. Preocupação com a pontualidade do servidor.	3,7	CME
24. Realização periódica de avaliações internas.	2,8	CE
25. Realização periódica de avaliações externas.	2,5	CE

Quadro 11 – Contribuição para a longevidade do Programa Central do Cidadão – Pontuação Média

Para os servidores o processo indicado com número 8 foi abordado sobre dois aspectos: a promoção do ambiente de satisfação, motivação e confiança entre as equipes e a promoção de boas relações inter-pessoais entre os membros da equipe.

É possível perceber a partir dos resultados que os servidores têm a consciência da importância de todos esses processos organizacionais diferenciados, com foco no cidadão, para a longevidade do Programa. A contínua utilidade a seus beneficiários bem como a satisfação destes com o produto ou serviço oferecido reforçam a legitimação social da ação pública e apresenta-se como um importante fator de continuidade do programa.

A maior pontuação, ou seja, a maior contribuição para a longevidade da Central do Cidadão foi atribuída a processos diretamente relacionados com o atendimento ao público que atentam para aspectos como qualidade, eficiência, rapidez, cortesia e pontualidade conforme Quadro 12.

Tipos de Processos	Processos	Nota Média
Operações Básicas	Prestação do serviço com qualidade e eficiência.	3,7
Operações Básicas	Prestação do serviço com rapidez.	3,7
Operações Básicas	Prestar um atendimento cortês.	3,7
Controle	Preocupação com a pontualidade do servidor.	3,7

Quadro 12 – Processos com maior contribuição para a longevidade da Central do Cidadão de acordo com os servidores

Os processos indicados no Quadro 12 alcançaram a média 3,7, muito próxima da pontuação máxima (ver Quadro 9), e demonstram de maneira límpida a percepção dos servidores quanto ao fato que a maior contribuição à longevidade do Programa é dada pela

prestação de um serviço de excelência que atenda às expectativas do cidadão-usuário e que torne além de beneficiário principal um defensor ativo da continuidade da política pública. Importa destacar, neste sentido, a mobilização da sociedade quando ocorreu o fechamento da unidade Centro. Ao perceberem certa demora na reabertura e conclusão das reformas foi organizado um abaixo-assinado para pressionar os responsáveis e acelerar os procedimentos necessários.

O Quadro 13 a seguir evidencia os processos organizacionais com menor contribuição para a longevidade do Programa Central do Cidadão.

Tipos de Processos	Processos	Nota Média
Operações Básicas	Preocupação com a aparência pessoal dos servidores	1,8
Controle	Utilização de mecanismos de avaliação externa.	2,5
Controle	Realização periódica de avaliações externas.	2,5

Quadro 13 – Processos com menor contribuição para a longevidade da Central do Cidadão de acordo com os servidores

A menor nota média foi obtida pelo processo relacionado às Operações Básicas - atenção à apresentação pessoal e coletiva dos servidores. A média de 1,8 afigura-se muito distante das demais, inclusive da segunda menor 2,5, o que pode indicar uma confusão ao interpretar o termo aparência pessoal como aparência física e não apresentação, embora o item do questionário usasse também o termo aparência coletiva o que atenuaria as possibilidades desta interpretação.

A segunda menor nota média, 2,5, foi atribuída a processos de Controle - realização de avaliações externas. Tal resultado não reforça a alta nota média alcançada pelos processos relacionados ao atendimento como anteriormente citado. Se a legitimação por parte dos cidadãos-usuários é importante à longevidade do Programa, então dar condições para o exercício da cidadania através da avaliação da ação pública reforçaria a relação entre a sociedade e o programa aumentando sua contribuição à continuidade da Central do Cidadão.

Entre os processos Políticos e de Poder, a definição dos serviços oferecidos a partir das necessidades do cidadão apresentou pontuação média de 3,3 significando uma contribuição muito elevada à continuidade do Programa. Neste caso, a sociedade participa mesmo da fase de planejamento da política pública colocando-se como protagonista e não apenas como um agente passivo da ação do Estado. É importante frisar que de alguma maneira a participação do cidadão na ação pública já tem sua importância percebida pelos

próprios servidores públicos indicando um gradual fortalecimento de uma cultura focada no cidadão.

Quanto aos processos de Condução e Controle, a definição de um horário de atendimento estendido alcançou a maior pontuação médica, 3,4. Este processo de definição de horário ampliado de atendimento pode ser considerado como um dos mais importantes na filosofia das unidades de atendimento integrado, pois oferece maiores e melhores condições de acesso ao serviço público ao cidadão.

A existência de um ambiente de trabalho de cooperação e satisfação, bem como sua importância para a motivação, dedicação e comprometimento dos servidores, já era apontado em conversas informais como uma das principais características da Central do Cidadão. Esta percepção foi confirmada a partir das respostas obtidas quando o processo de promoção deste ambiente alcançou a segunda maior nota média de 3,5. Em momentos de menor incentivo ao Programa quando havia dificuldades de realizar treinamentos internos, por exemplo, os próprios servidores mantinham e tentavam transmitir aos mais novos os conhecimentos e práticas adquiridas que fundamentavam o sucesso do Programa.

Há também uma clara preocupação em orientar o cidadão-usuário de maneira adequada, seja esclarecendo as dúvidas surgidas antes, durante e depois da prestação do serviço, seja ampliando o acesso a direitos no momento em que são esclarecidos os caminhos a serem percorridos e as providências necessárias para o atendimento de determinada demanda, seja aproximando a sociedade como um todo de uma melhor condição para o exercício da cidadania.

Os processos de controle também alcançaram notas médias elevadas, embora ainda se destaquem os controles internos à organização quando comparados aos controles externos. Há uma constante preocupação, prevista mesmo no Manual de Competências da Central do Cidadão, com aspectos como pontualidade e assiduidade de todos servidores, preocupação esta que é compreendida pelos servidores se refletindo na atribuição de notas elevadas a estes processos no sentido da importância para a continuidade do Programa.

Por outro lado, os controles externos, particularmente os controles por parte do cidadão, embora a nota média alcançada não possa ser considerada baixa, ainda não têm o mesmo grau de importância na percepção dos servidores. Ainda não há total clareza de que os ajustes eventualmente necessários também devem ser influenciados pela percepção dos cidadãos-usuários não podendo mais, como no antigo modelo burocrático, serem centralizados às mesas dos gestores e responsáveis.

As notas médias atribuídas aos processos organizacionais com foco no cidadão

variam em função do tempo de serviço dos servidores no Programa Central do Cidadão conforme Gráfico 7 a seguir. É possível perceber que aqueles que têm até três anos de serviço, um período que em geral é uma época de maior aprendizado, conhecimento e assimilação da forma de atuação, gradualmente atribuem maior contribuição aos processos organizacionais com foco no cidadão para a longevidade da política pública.

Embora haja uma discreta redução na nota média a partir dos três anos de atividade, a percepção quanto a contribuição para a longevidade continua elevada voltando a crescer quanto maior é o tempo de serviço no Programa Central do Cidadão.

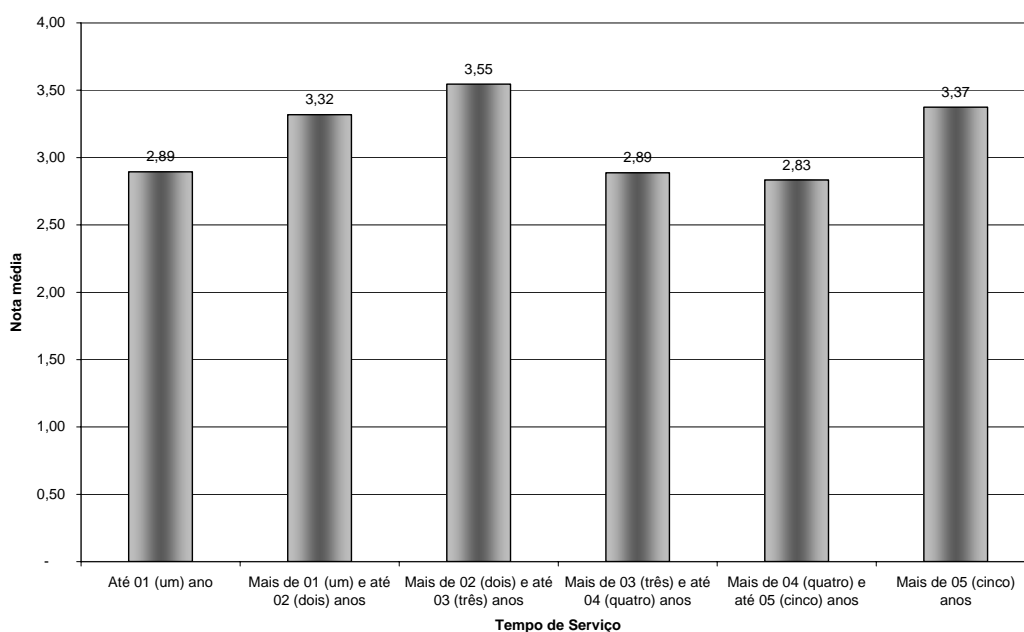


Gráfico 7 – Nota média dos processos x Tempo de serviço no Programa Central do Cidadão

De modo geral, é possível afirmar que há a percepção pelos de que todos os processos desenvolvidos com foco no cidadão são importantes ou contribuem de maneira elevada para a longevidade do Programa, exceção a um único processo com nota média 1,8 apresentado no Quadro 10.

Esse dado reforça a nossa suposição de que há uma relação estreita entre processos e longevidade.

6.3.2 – FREQUÊNCIA COM QUE OS PROCESSOS SÃO TRATADOS SEGUNDO OS SERVIDORES DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO

Os servidores foram questionados ainda com que frequência os processos organizacionais eram objeto de discussão e acompanhamento no cotidiano da Central do Cidadão. As respostas também foram dadas em uma escala de cinco pontos onde a maior frequência tinha a pontuação 4,0 e a menor frequência tinha pontuação 1,0, além do ponto neutro ao qual foi atribuído o zero.

Observou-se, quanto às questões relacionadas a frequência, pertinentes aos instrumentos de pesquisa aplicados aos servidores, que houve um grande número de não-respostas. Em geral, cerca da metade dos 44 (quarenta e quatro) respondentes disseram não saber apontar a frequência, o que tem implicações nas notas médias obtidas e distorce a representatividade dos resultados.

Houve dificuldades em avaliar as respostas dos servidores uma vez que entre aqueles que responderam ao questionário apenas metade, aproximadamente, respondeu às questões de frequência distorcendo as notas médias obtidas pela grande quantidade de não respostas, ou seja, para as quais foi atribuído o valor zero.

Esta situação é evidenciada no Quadro 14, a seguir, que mostra as notas médias alcançadas por cada processo, com relação à frequência com que são tratados no Programa Central do Cidadão. Na coluna Frequência é usada a classificação definida no Quadro 9: NA = Não sabe avaliar; FP = Frequência Pequena; FM = Frequência Moderada; FE = Frequência Elevada; e FME = Frequência Muito Elevada.

Processos	Pontuação Média	Frequência
Processos Políticos e de Poder		
1. Definição dos serviços a serem incluídos nas Unidades a partir das necessidades do cidadão.	1,5	FP
2. Dimensionamento da capacidade de atendimento.	1,7	FM
Processos de Condução e Decisão		
3. Negociação e articulação com os órgãos que fazem parte da Unidade.	1,5	FP
4. Articulação para simplificação de procedimentos.	1,5	FP
5. Definição do horário de atendimento.	1,4	FP
6. Informatização dos processos e compartilhamento da base de dados.	1,8	FM
Processos de Influência e Motivação		

7. Valorização do trabalho do servidor público.	1,5	FP
8. Promoção de um ambiente de satisfação, motivação e confiança entre as equipes.	1,9	FM
	2,2	FM
Processos de Comunicação e Significação		
9. Utilização de mecanismos para atendimento à demanda espontânea de avaliação do cidadão-usuário.	1,2	FP
10. Utilização de mecanismos de resposta às reclamações do cidadão-usuário.	1,7	FM
11. Eliminação de intermediários na relação entre o cidadão e o serviço público.	1,6	FP
12. Orientação à população quanto aos requisitos necessários à obtenção dos serviços.	1,5	FP
Operações Básicas		
13. Preocupação com a seleção de funcionários.	1,4	FP
14. Oferta de capacitação contínua aos servidores.	1,5	FP
15. Prestação do serviço com qualidade e eficiência.	2,0	FM
16. Prestação do serviço com rapidez.		FM
17. Prestar um atendimento cortês.	1,8	FM
18. Preocupação com a aparência pessoal dos servidores.	2,0	FM
Processos de Controle		
19. Utilização de mecanismos de avaliação externa.	1,2	FP
20. Utilização de mecanismos de avaliação interna.	1,7	FM
21. Preocupação com a assiduidade do servidor.	2,1	FM
22. Preocupação com a pontualidade do servidor.	2,3	FM
23. Realização periódica de avaliações internas.	1,7	FM
24. Realização periódica de avaliações externas.	1,2	FP

Quadro 14 – Frequência com que os processos são tratados na Central do Cidadão – Pontuação Média

Embora avaliem aspectos diferentes é preciso perceber uma relação entre os processos percebidos com maior contribuição para a longevidade da Central do Cidadão com aqueles que são tratados e discutidos com mais frequência dentro do Programa. O processo que é discutido com mais frequência no Programa é um processo de Operações Básicas, a questão da pontualidade dos servidores, e também é um daqueles percebidos como mais importante para a longevidade do Programa, como se pode observar no Quadro 14 anterior.

Os três processos trabalhados com mais frequência, dois processos de Controle, pontualidade e assiduidade, e um processo de Influência e Motivação, promoção de um bom ambiente de trabalho, estão mais relacionados a atitudes e ações dos próprios servidores do que efetivamente procedimentos da organização. É possível dizer que esses processos fazem parte da preparação necessária para a prestação de um serviço com qualidade, condições primeiras e necessárias, embora não suficientes, para criar um ambiente propício ao bom atendimento e boa prestação do serviço.

Considerando-se que, de acordo com a pontuação média, os processos organizacionais que tratam os aspectos da qualidade, eficiência, rapidez e apresentação pessoal, Operações Básicas, compõem, junto com os já citados, aqueles tratados com mais frequência na Central, fica claro a contínua preocupação e atenção com o cidadão-usuário, priorizando-se a discussão e tratamento de ações que afetam diretamente a relação entre o programa público e a sociedade.

Por outro lado, diante da dificuldade encontrada pelos servidores em apreender a frequência com que as ações são tratadas na Central, pode-se supor que há uma carência na sistematização e organização dessas informações o que poderia ser alcançado, por exemplo, com treinamentos e capacitações.

Entre os objetivos e premissas orientadores do Programa Central do Cidadão observa-se a preocupação com a contínua capacitação dos servidores. Esse investimento não se reflete apenas na capacidade de realizar os processos organizacionais conforme previsto ou planejado mas também na internalização de uma cultura voltada para o cidadão. Tal resultado parecer ser particularmente importante considerando que o serviço público tradicional em geral com as atenções voltadas apenas aos procedimentos.

Institucionalizando e sistematizando treinamentos, capacitações e momentos de sensibilização neste sentido torna-se mais fácil ao servidor perceber e apreender o que é importante para alcançar os objetivos da política pública e sua relação com a operacionalização dos processos organizacionais realizados cotidianamente.

6.3.3 – SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS - USUÁRIOS

Conforme formulário aplicado aos cidadãos-usuários a pontuação média da satisfação com os processos organizacionais realizados no Programa é apresentado no Quadro 15 a seguir. Na coluna Satisfação é usada a classificação definida no Quadro 9: NA = Não sabe avaliar; I = Insatisfeito; PS = Pouco Satisfeito; S = Satisfeito; e MS = Muito Satisfeito.

Processos	Pontuação Média	Satisfação
Processos Políticos e de Poder		
1. Definição dos serviços a serem incluídos nas Unidades a partir das necessidades do cidadão.	3,0	S
2. Dimensionamento da capacidade de atendimento.	2,7	S
	3,0	S

Processos de Condução e Decisão		
3. Negociação e articulação com os órgãos que fazem parte da Unidade.	-	-
4. Articulação para simplificação de procedimentos.	2,8	S
5. Definição do horário de atendimento.	2,9	S
6. Informatização dos processos e compartilhamento da base de dados.	-	
Processos de Influência e Motivação		
7. Valorização do trabalho do servidor público.	-	-
8. Promoção de um ambiente de satisfação, motivação e confiança entre as equipes.	2,7	S
Processos de Comunicação e Significação		
9. Utilização de mecanismos para atendimento à demanda espontânea de avaliação do cidadão-usuário.	1,7	PS
10. Utilização de mecanismos de resposta às reclamações do cidadão-usuário.	2,7	S
11. Eliminação de intermediários na relação entre o cidadão e o serviço público.	2,7	S
12. Orientação à população quanto aos requisitos necessários à obtenção dos serviços.	2,9	S
Operações Básicas		
13. Preocupação com a seleção de funcionários.	2,4	PS
14. Oferta de capacitação contínua aos servidores.	2,8	S
15. Prestação do serviço com qualidade e eficiência.	2,5	S
16. Prestação do serviço com rapidez.		S
17. Prestar um atendimento cortês.	2,8	S
18. Preocupação com a aparência pessoal dos servidores.	3,1	S
Processos de Controle		
19. Utilização de mecanismos de avaliação externa.	0,9	I
20. Utilização de mecanismos de avaliação interna.	-	-
21. Preocupação com a assiduidade do servidor.	-	-
22. Preocupação com a pontualidade do servidor.	2,1	PS
23. Realização periódica de avaliações internas.	-	-
24. Realização periódica de avaliações externas.	0,9	I

Quadro 15 – Satisfação dos Cidadãos – Usuários - Pontuação média

Alguns processos organizacionais de Condução e Decisão (números 3 e 6), Influência e Motivação (número 7) e de Controle (números 20, 21 e 23) não foram incluídos nos formulários para a avaliação da satisfação, pois são processos internos ao Programa Central do Cidadão que não poderiam ser adequadamente avaliados pelo público externo.

O processo com o número 2, dimensionamento da capacidade de atendimento, foi avaliado através de duas questões no formulário no sentido de facilitar o entendimento do cidadão-usuário. Perguntou-se sobre o tamanho dos postos e sobre a acomodação física. Algumas Operações Básicas (números 15 e 16), por sua vez, por se tratarem de aspectos

percebidos de forma muito próxima foram avaliados através de apenas uma questão no instrumento de pesquisa, o mesmo ocorrendo com aqueles de Controle (números 19 e 24).

É possível observar que dos dezoito processos avaliados doze apresentam notas médias iguais ou superiores a 2,4, o que indica um elevado nível de satisfação.

O processo organizacional que obteve a maior nota média, 3,1, foi um processo relacionado às Operações Básicas, a preocupação com a apresentação pessoal dos servidores. As unidades de atendimento integrado em geral e o Programa Central do Cidadão em particular têm entre suas premissas o atendimento com qualidade, entendendo-se a qualidade de maneira ampla que busca gerar satisfação não apenas com o serviço em si, mas com a percepção global daquela experiência. O destaque da boa apresentação dos servidores reforça este aspecto, pois o descuido com a apresentação poderia remeter a sentimentos como descaso, despreocupação, desrespeito ou mesmo incompetência.

Por outro lado, processos de Comunicação e Significação e de Controle alcançaram as menores notas médias, 1,7 e 0,9, referindo-se à existência e possibilidade de utilização de mecanismos de comunicação e controle externos do Programa por parte dos cidadãos. Sem dúvidas representa uma distorção e distanciamento do foco no cidadão, pois a existência e acesso a mecanismos de comunicação e controle são fundamentais na construção de um espaço para exercício da cidadania. Sabe-se que pesquisas de avaliação eram realizadas com frequência no início das atividades da Central do Cidadão e com o tempo esta frequência foi diminuindo. As notas obtidas, contudo, demonstram claramente a necessidade de retomada deste processo, bem como a disponibilização de canais de comunicação acessíveis e compreensíveis pela sociedade, como forma inclusive de fortalecer a organização.

Os processos Políticos e de Poder operacionalizados através da definição dos serviços oferecidos na unidade e pelo dimensionamento da capacidade de atendimento são processos bem avaliados pelos usuários. A avaliação aponta para a sintonia entre a demanda de determinados serviços e a oferta destes serviços pelo Programa. A definição de quais serviços serão ofertados deve ser realizada com base nas necessidades dos cidadãos-usuários. A boa avaliação quanto ao tamanho do posto e suas acomodações demonstram a importância em oferecer um ambiente agradável e de tamanho adequado à procura pelos serviços. A certeza de uma boa acomodação e de conforto gera uma expectativa positiva mesmo antes da efetiva prestação do serviço.

Os processos de Condução e Decisão são processos cujas decisões têm um efeito mais permanente, duradouro e onde as mudanças são mais lentas e mais negociadas. Mudanças que se façam necessárias em qualquer um dos quatro processos organizacionais

assim classificados (numerados de 3 – 6) envolveriam a articulação de diferentes órgãos públicos e privados além de gerar efeitos diretos nas condições de acesso aos serviços por parte da sociedade.

Conforme já pontuado, a articulação com os órgãos e empresas que compõem os serviços oferecidos na unidade, bem como o nível de informatização dos processos internos são aspectos que não são diretamente percebidos pelos cidadãos-usuários e seriam, portanto, de difícil avaliação.

A simplificação de procedimentos alcançada pelo Programa e a prestação de serviços em um horário ampliado, processos de Condução e Decisão, também foram bem avaliados. É importante observar que os procedimentos internos de cada órgão na execução de seus serviços não são diferentes daqueles utilizados fora da Central do Cidadão. Contudo, a preocupação em aperfeiçoar a otimizar os fluxos e a contribuição das pessoas consegue gerar a percepção de rapidez, agilidade e maior qualidade contribuindo para a visão de realização de procedimentos de maneira mais simples. A possibilidade de solução de problemas em horário estendido facilita a vida do usuário e é bem avaliado pelo cidadão.

A promoção de um bom ambiente interno entre os servidores do Programa e seus reflexos na motivação e confiança das equipes é percebido pelos usuários que se mostram satisfeitos, nota média de 2,7, com o trabalho e a motivação dos servidores, processo de Influência e Motivação. Neste sentido, os servidores realizam e põem em prática os ideais e procedimentos planejados para a Central do Cidadão e o comprometimento e dedicação são facilmente notados pelos usuários o que pode ser relacionado à atenção e preocupação em servir bem.

Embora haja uma insatisfação com a falta de mecanismos de comunicação com os responsáveis do Programa Central do Cidadão, adequados e suficientes às necessidades dos cidadãos, o processo de Comunicação e Significação alcançou a segundo menor nota média, 1,7. Do ponto de vista institucional a Central do Cidadão vem deixando a desejar quando não disponibiliza, ou não dá conhecimento adequado a mecanismos que facilitem o acesso aos responsáveis pelo Programa e constituam-se em caminhos de avaliação e maior aproximação dos processos às demandas da sociedade. Por sua vez, os processos relacionados a ações e atitudes dos servidores, ou seja, em esclarecer as dúvidas que surgem e as providências que devem ser adotadas para a obtenção de determinado serviço, bem como quanto à facilidade de acesso a serviços sem a necessidade de intermediários são aspectos bem avaliados pelos usuários.

Reforçando este entendimento, os processos Operacionais Básicos também foram

bem avaliados pelos cidadãos-usuários e indicam a percepção de que efetivamente há preocupação em atender bem, de maneira rápida e cortês, com servidores capacitados para este atendimento.

As questões de avaliações internas e assiduidade dos servidores também são aspectos intrínsecos ao cotidiano do Programa, portanto, de difícil avaliação pelo usuário. É importante reforçar que há uma clara insatisfação dos cidadãos quanto à não realização de avaliações do Programa por parte da população. Tal fato aponta para a falta de um mecanismo de controle fundamental em processos organizacionais com foco no cidadão.

Assim como a qualidade no atendimento, a pontualidade e assiduidade do servidor, Operações Básicas do Programa Central do Cidadão, são bem avaliados pelos cidadãos-usuários.

Verificou-se também se a escolaridade referenciava a avaliação e pode-se constatar que a satisfação com os processos organizacionais com foco no cidadão varia em função da escolaridade conforme Gráfico 8 a seguir.

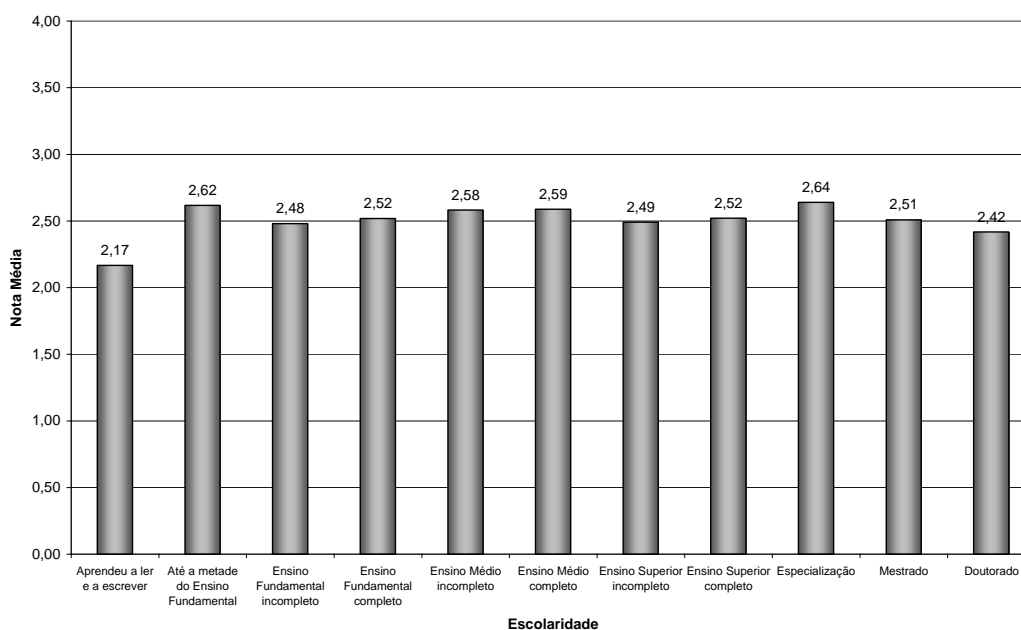


Gráfico 8 – Escolaridade dos Cidadãos-Usuários x Nota média de Satisfação

As notas variam em torno da média de 2,5, ou seja, os cidadãos-usuários demonstram estarem satisfeitos com os processos organizacionais independentemente da escolaridade. O grupo que se distancia mais da média são aqueles com menor escolaridade o

que reforça a relação existente entre este aspecto e a capacidade de exercício da cidadania. É preciso, por outro lado, preocupar-se de maneira especial com o cidadão que encontra maiores dificuldades em ter acesso ao serviço público qualquer que seja o fator limitador, tendo flexibilidade na forma de atuação de maneira a alcançar maior equidade.

É importante destacar este dado pois se sabe que quanto maior a escolaridade maiores são as chances que as pessoas têm de melhor discernir sobre as alternativas que lhe são apresentadas.

Quanto à renda do grupo familiar, a variação das notas médias de satisfação apresenta o seguinte comportamento, conforme Gráfico 9.

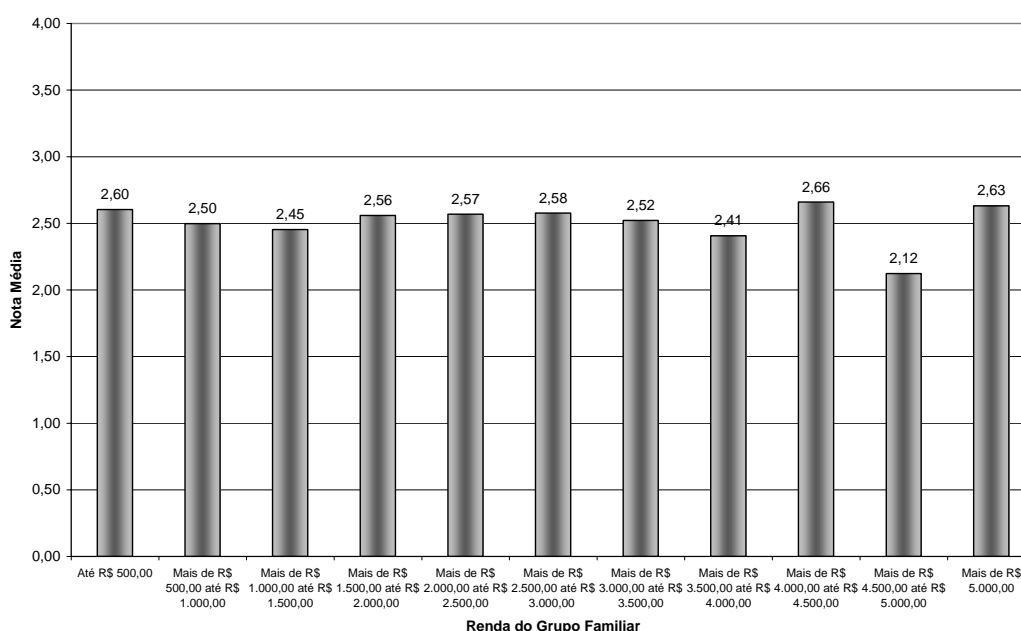


Gráfico 9 – Renda do Grupo Familiar dos Cidadãos-Usuários x Nota Média de Satisfação

Novamente as notas médias variam em torno de 2,5. A faixa de renda cuja satisfação se distancia mais da média é aquela com renda familiar entre R\$ 4.500,00 – R\$ 5.000,00. Contudo, o comportamento homogêneo aponta para o sucesso do Programa Central do Cidadão em garantir o acesso ao serviço público e um atendimento de qualidade para a população em geral independente do poder aquisitivo. É importante lembrar, neste sentido, que a boa qualidade na prestação de serviço pela administração pública tradicional é frequentemente relacionada pelo senso comum ao poder aquisitivo do usuário que busca o serviço, comportamento que não se observa no Programa Central do Cidadão.

A partir das respostas obtidas pode-se observar que os três processos com maior grau de satisfação pelos cidadãos-usuários são aqueles apresentados no Quadro 16.

Tipos de Processos	Processos	Nota Média
Operações Básicas	Preocupação com a aparência pessoal dos servidores	3,1
Políticos e de Poder	Definição dos serviços a serem incluídos nas Unidades a partir das necessidades do cidadão	3,0
Políticos e de Poder	Dimensionamento da capacidade de atendimento	3,0

Quadro 16 – Processos com maior satisfação por parte dos cidadãos

É pertinente observar que dois destes processos - a preocupação com a apresentação e o dimensionamento do atendimento, relacionam-se a aspectos de avaliação subjetivos e não a alguma rotina específica de processos internos.

A apresentação, acomodações, rapidez e cortesia, de um modo geral, são percebidas subjetivamente, sendo avaliados a partir de valores bastante individuais daqueles que recebem o serviço. No entanto, a pesquisa revelou que estes aspectos foram avaliados de uma maneira semelhante pelos cidadãos, reforçando que é possível e preciso trabalhar com um conceito ampliado de qualidade e cidadania no Programa Central do Cidadão.

Os três processos organizacionais que geram menor satisfação ao cidadão-usuário são relacionados no Quadro 17 a seguir.

Tipos de Processos	Processos	Nota Média
Controle	Utilização de mecanismos de avaliação externa.	0,9
Controle	Realização periódica de avaliações externas.	0,9
Comunicação e Significação	Utilização de mecanismos para atendimento à demanda espontânea de avaliação do cidadão-usuário.	1,7

Quadro 17 – Processos com menor satisfação por parte dos cidadãos

Há uma forte sinalização de que os canais de comunicação com o cidadão-usuário precisam ser aprimorados e ampliados, pois, além de serem mal avaliados pela população constituem-se em um mecanismo essencial para a gestão de um serviço público efetivamente focado no cidadão.

Tais mecanismos são fundamentais para atingir os objetivos do Programa Central do Cidadão e do modelo de unidades de atendimento integrado de maneira geral. Apenas com

os adequados canais de comunicação facilita-se o acesso do cidadão ao serviço público e se consegue formular e gerir processos organizacionais que levem uma política pública ao encontro das expectativas e necessidades de seus beneficiários principais.

Afigura-se um paradoxo executar um programa público focado no cidadão sem que suas demandas, dificuldades, sugestões possam ser compreendidas. Da mesma forma, torna-se mais frágil a própria legitimação da ação pública através dos cidadãos que acabam sem oportunidades formais de demonstrar sua aprovação com a política realizada.

6.3.4 -CONTRIBUIÇÃO PARA LONGEVIDADE DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO X SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

De acordo com os dados, cruzando-se a percepção dos servidores quanto a contribuição dos processos organizacionais para a continuidade do Programa Central do Cidadão e a satisfação dos cidadãos-usuários em relação a estes processos, observa-se o comportamento apresentado no Quadro 18. Para análise são utilizadas as classificações definidas no Quadro 9: NA = Não sabe avaliar; CP = Contribuição Pequena; CM = Contribuição Moderada; CE = Contribuição Elevada; CME = Contribuição Muito elevada; I = Insatisfeito; PS = Pouco Satisfeito; S = Satisfeito; e MS = Muito Satisfeito.

Processos	Pontuação Média		Análise
	Contribuição	Satisfação	
Processos Políticos e de Poder			
1. Definição dos serviços a serem incluídos nas Unidades a partir das necessidades do cidadão.	3,3	3,0	CME > S
2. Dimensionamento da capacidade de atendimento.	3,0	3,0	CE = S
Processos de Condução e Decisão			
3. Articulação para simplificação de procedimentos.	3,2	2,8	CE = S
4. Definição do horário de atendimento.	3,4	2,9	CME > S
Processos de Influência e Motivação			
5. Promoção de um ambiente de satisfação, motivação e confiança entre as equipes.	3,5	2,7	CME > S
Processos de Comunicação e Significação			
6. Utilização de mecanismos para atendimento à demanda espontânea de avaliação do cidadão-usuário.	2,7	1,7	CE > PS
7. Utilização de mecanismos de resposta às reclamações do cidadão-usuário.	3,3	2,7	CME > S

8. Eliminação de intermediários na relação entre o cidadão e o serviço público.	3,3	2,7	CME > S
9. Orientação à população quanto aos requisitos necessários à obtenção dos serviços.	3,4	2,9	CME > S
Operações Básicas			
10. Preocupação com a seleção de funcionários.	2,9	2,4	CE > PS
11. Oferta de capacitação contínua aos servidores.	2,9	2,8	CE = S
12. Prestação do serviço com qualidade e eficiência.	3,7	2,5	CME > S
13. Prestação do serviço com rapidez.	3,7	2,5	CME > S
14. Prestar um atendimento cortês.	3,7	2,8	CME > S
15. Preocupação com a aparência pessoal dos servidores.	1,8	3,1	CM < S
Processos de Controle			
16. Utilização de mecanismos de avaliação externa.	2,5	0,9	CE > I
17. Preocupação com a pontualidade do servidor.	3,7	2,1	CME > PS
18. Realização periódica de avaliações externas.	2,5	0,9	CE > I
Pontuação Média	3,1	2,5	CE = S

Quadro 18 – Contribuição dos processos organizacionais para a longevidade do Programa Central do Cidadão segundo seus servidores *versus* avaliação da Satisfação dos cidadãos-usuários.

Observa-se que para apenas três dos processos organizacionais analisados a percepção da contribuição para a longevidade de acordo com os servidores equivale a satisfação atribuída pelos cidadãos-usuários. Em um processo das Operações Básicas, a preocupação com a apresentação pessoal dos servidores, o grau de satisfação é superior ao grau de contribuição atribuído pelos servidores. Nos demais processos organizacionais a contribuição percebida é sempre superior a satisfação gerada.

6.4 – PERCEPÇÃO GERAL DO PROGRAMA PELOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

Os cidadãos-usuários foram questionados quanto à sua concordância com uma possível extinção do Programa. As respostas indicam que 99,25% dos usuários posicionaram-se contrários ou absolutamente contrários à medida, como se pode observar no Gráfico 10. Tais dados indicam o alto grau de aprovação do Programa junto à sociedade.

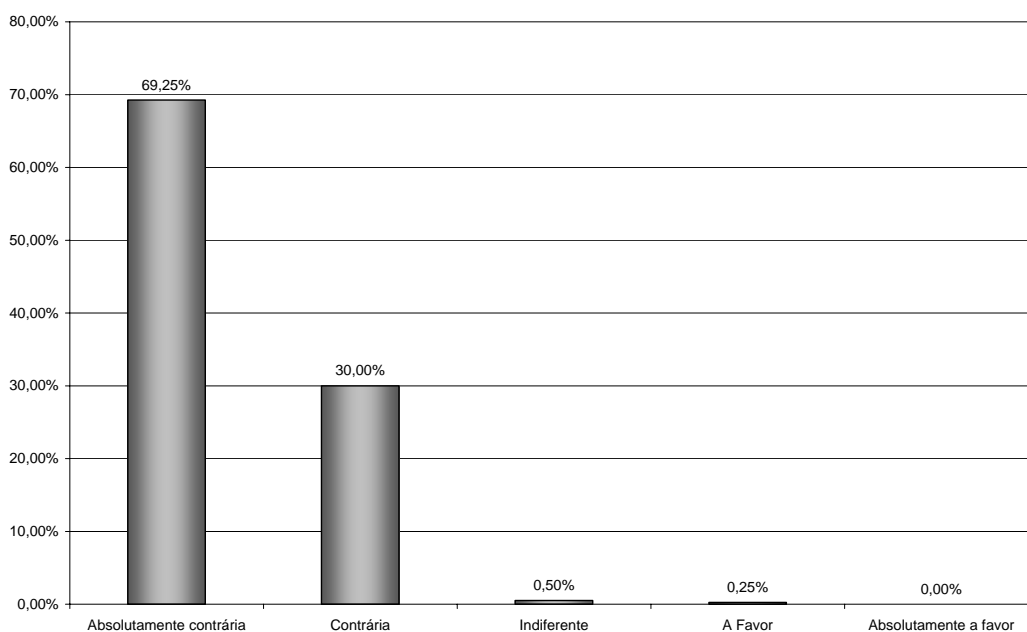


Gráfico 10 – Concordância com a extinção do Programa Central do Cidadão

É possível supor que no momento em que quase 70% dos respondentes posicionam-se absolutamente contrários à extinção da Central do Cidadão, estes cidadãos têm potencial para exercer uma forte pressão para continuidade e melhoria do Programa Central do Cidadão, além de contribuir para sua longevidade. Tal pressão já pode ser observada na mídia local quando a população organizou um abaixo-assinado exigindo a pronta reabertura da unidade Centro que havia sido fechada para reformas.

Tal resultado reflete ainda o sucesso do Programa Central do Cidadão na permanente busca de realizar o que foi qualificado como seu objetivo mais geral: “o restabelecimento da credibilidade do serviço público junto à comunidade” (RIO GRANDE DO NORTE, 2000). Com índices de aprovação próximos a 100% o Programa consolida-se com uma política pública diferenciada que consegue atender às necessidades do cidadão e com isso ser referência para o serviço público.

A teoria de gestão pública aponta ainda que uma das condições para que a organização mantenha-se no tempo é que ela permaneça útil a seus beneficiários principais. Pela avaliação dos usuários parece correto afirmar que o Programa Central do Cidadão é percebido pela sociedade como um modelo de serviço público diferenciado que atende a muitas necessidades de quem busca a solução de situações que estão na competência dos órgãos vinculados ao Programa.

Ao serem solicitados a atribuir uma nota entre 0 – 10 ao Programa, a nota média

alcançada foi 8,1 de acordo com a distribuição apresentada no Gráfico 11.

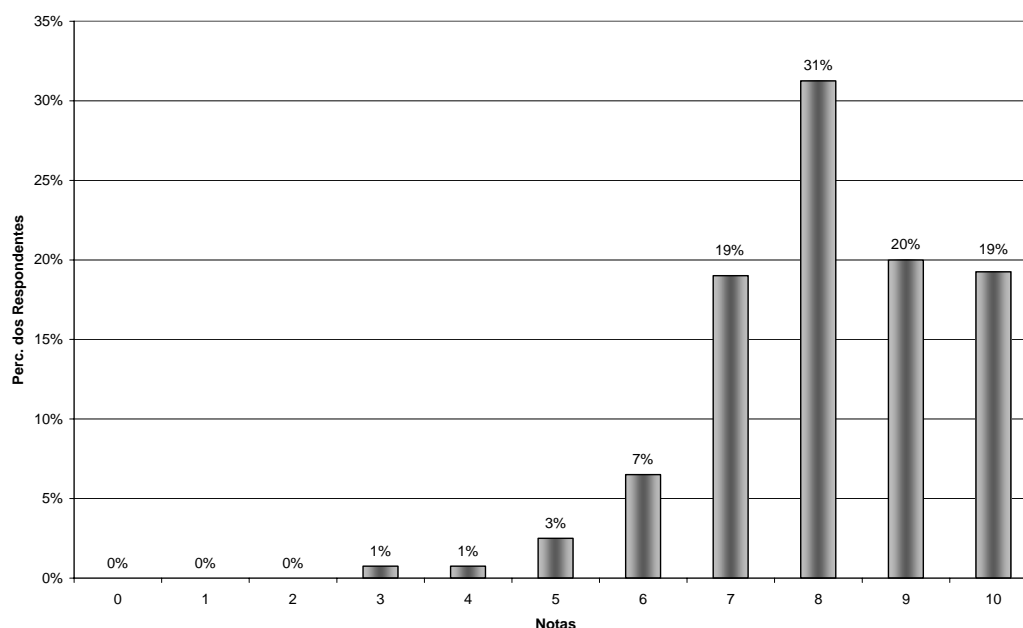


Gráfico 11 – Notas atribuídas ao Programa Central do Cidadão

Pode-se observar que 89% dos cidadãos-usuários atribuem notas superiores ou iguais a 7,0, e 70% notas superiores ou iguais a 8,0, reforçando a boa avaliação do Programa por parte da população.

6.4.1 – PONTOS POSITIVOS DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO DE ACORDO COM OS CIDADÃOS-USUÁRIOS

Os cidadãos-usuários foram solicitados a apontar quais seriam os pontos mais positivos do Programa Central do Cidadão. As respostas obtidas podem ser observadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Pontos positivos do Programa Central do Cidadão segundo os Cidadãos-Usuários

<i>Pontos Positivos</i>	<i>Frequência</i>
1. Excelência no atendimento ou Bom atendimento	61,25%
2. Conforto, acomodação e comodidade	52,50%
3. Boa localização	31,50%
4. Oferta de vários serviços no mesmo local	29,75%
5. Facilidade de acesso aos serviços (simplificação de procedimentos)	26,50%
6. Horário de atendimento ampliado	17,00%
7. Relação dos serviços oferecidos	12,50%
8. Servidores com boa apresentação e mais qualificados	6,25%
9. Vários postos na cidade	4,00%
10. Organização do posto	2,00%
11. Resposta às necessidades do usuário	2,25%
12. Ser um mecanismo de geração de emprego	0,25%

Obs.: questão de múltipla escolha

É pertinente repetir o objetivo do Programa Central do Cidadão para observar que os cinco itens mais citados como pontos positivos do Programa estão contemplados em seu objetivo, o que demonstra que as ações e processos organizacionais vêm sendo desenvolvidos de acordo com seu objetivo geral e isto é percebido pela sociedade.

Prestar ao cidadão, um atendimento de qualidade, eficiente e eficaz, oferecendo-lhe, de forma integrada, um conjunto de serviços públicos essenciais, centralizados geograficamente em um único espaço, em local de fácil acesso à população, concebido como uma forma alternativa para se descentralizar serviços da estrutura administrativa tradicional dos diversos órgãos e, ao mesmo tempo, integrá-los, de forma racional, através de parcerias entre as esferas públicas estaduais, federal, municipal e a iniciativa privada, consoante sistema operacional participativo. O Programa tem, portanto, como primeiro objetivo, o mais geral, o restabelecimento da credibilidade do serviço público junto à comunidade (RIO GRANDE DO NORTE, 2000) (GRIFOS NOSSOS).

Sem que houvesse qualquer supressão de etapas nos procedimentos internos de cada órgão, a Central do Cidadão consegue através de seus processos organizacionais com foco no cidadão criar a percepção de um bom atendimento que não só é rápido como também é prestado de maneira clara e por servidores comprometidos com o atendimento cortês e com atenção às necessidades do cidadão, preocupando-se com a boa impressão causada por cuidados como a pontualidade e assiduidade.

É pertinente apontar que a percepção de agilidade e rapidez está fortemente associada à eliminação do que no senso comum é chamado de burocracia. O Programa

conseguiu reduzir o formalismo, a atenção excessiva a aspectos formais sem a preocupação em prestar efetivamente o serviço ou atender a necessidade do cidadão. O cidadão-usuário consegue perceber que, respeitadas às exigências legais e de procedimentos, o produto ou serviço prestado pelo Estado é acessível e disponível de acordo com suas necessidades.

Os modelos e iniciativas pós-burocráticas pretendem entre outros aspectos deslocar a atenção da administração pública dos procedimentos internos, do simples cumprimento e interpretação de regras, para a sociedade e para os cidadãos, de maneira que o serviço público possa dar respostas adequadas e suficientes às suas necessidades aproximando e aprimorando a relação Estado-sociedade. Neste sentido, destacam-se afirmativas como dar “respostas às necessidades do usuário”, “eliminação de intermediários” e “aproximação dos serviços públicos com o cidadão”, todas atribuídas como pontos positivos do Programa Central do Cidadão. A população passa a ter uma expectativa positiva quanto ao serviço prestado, o que gradualmente também eleva o nível de exigência de qualidade no serviço público, e a confiar que terá todas as informações necessárias para ter acesso ao serviço e que encontrará um ambiente de conforto e respeito à sua condição cidadã.

O cidadão-usuário mostra-se satisfeito ainda com a chance de economia de tempo e dinheiro proporcionado pela relação dos serviços oferecidos pelo Programa além da possibilidade para tratar de diversos assuntos no mesmo local.

6.4.2 – PONTOS NEGATIVOS DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO DE ACORDO COM OS CIDADÃOS-USUÁRIOS

Os usuários foram questionados ainda sobre quais seriam os pontos negativos do Programa. As respostas obtidas são apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2 - Pontos negativos do Programa Central do Cidadão segundo os Cidadãos-Usuários

<i>Pontos Negativos</i>	<i>Freqüência</i>
1. Demora no atendimento e má qualidade do atendimento	71,00%
2. Tamanho do posto	19,25%
3. Horário de atendimento (início tarde, horários diferentes de outras unidades).	18,50%
4. Equipamentos ou sistemas inadequados	7,25%
5. Reduzido número de unidades do Programa Central do Cidadão	6,75%
6. Falta mecanismos de comunicação com o usuário (avaliações periódicas, ouvidoria, etc.).	4,75%

7. Falta de serviços de copa (água, café, lanches, etc.) e higiene (banheiros) para os usuários do Programa.	4,25%
8. Relação dos serviços oferecidos	3,25%
9. Fardamento	0,75%
10. Pagamento de taxa elevadas pelos serviços	0,75%
11. Cargos comissionados	0,25%

Obs.: questão de múltipla escolha

Confirmando a tendência de aumento no nível de exigência e expectativa dos usuários na prestação do serviço e qualidade esperada houve um elevado número de citações relacionadas a um atendimento inadequado evidenciado pelos mais diversos motivos. Desde percepção de demora, de baixa capacitação e preparação dos servidores até informações incorretas ou incompletas. Além da necessidade permanente de capacitação aos servidores tal avaliação parece indicar que o cidadão-usuário não aceita passivamente quando entende que o atendimento não está de acordo com seus direitos e necessidades. Uma vez dado um canal de comunicação adequado este usuário sente-se no direito de exigir os ajustes que se fizerem necessários a uma prestação adequada dos serviços.

Embora o atendimento se estenda até às 22h, horário de funcionamento do centro de compras, o horário de atendimento ainda não satisfaz completamente a população. Dois pontos foram principalmente destacados neste sentido: a abertura apenas às 10h, também acompanhando o horário das demais lojas do centro de compras e o não funcionamento às segundas-feiras apesar de funcionar aos sábados.

Em alguns momentos o tamanho do posto parece não suportar bem a demanda por serviços causando algum desconforto à população e proporcionando condições de serviço que não atendem adequadamente à demanda.

É possível observar que pontos importantes na oferta de serviços com foco no cidadão devem ser objeto de constante acompanhamento por parte de servidores e gestores públicos.

Embora o atendimento, no geral, seja superior em comparação ao serviço público comum, ainda há uma quantidade elevada de experiências onde a percepção do cidadão continua sendo de demora e de mau atendimento.

6.4.3 – SUGESTÕES PARA O PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO DE ACORDO COM OS CIDADÃOS-USUÁRIOS

Ao serem solicitados a oferecer sugestões ao Programa os cidadãos-usuários mencionaram os aspectos apresentados na Tabela 3 a seguir. De alguma maneira as sugestões guardam coerência, observando a quantidade das respostas, com os pontos negativos atribuídos à Central do Cidadão, notadamente os três primeiros pontos. Ou seja, aquilo destacado como ponto negativo também aparece como sugestão de melhoria.

É importante destacar que a ampliação do Programa na própria cidade e em outros municípios do Estado aparece logo a seguir como item mais citado reforçando uma avaliação positiva e satisfação da população em geral com este modelo de prestação de serviço público

Tabela 3 – Sugestões dos Cidadãos-Usuários para o Programa Central do Cidadão

<i>Sugestões</i>	<i>Frequência</i>
1. Melhorar o atendimento	59,25%
2. Melhorar a estrutura, organização e acomodações dos postos de serviço.	24,00%
3. Ampliar os dias e o horário de atendimento	20,25%
4. Ampliar o programa (outras unidades ou em outras cidades)	17,00%
5. Ampliar a variedade dos serviços oferecidos	8,25%
6. Oferecer serviços de copa (água, café, lanches, etc.) para os usuários.	4,75%
7. Melhorar os canais de comunicação com os usuários (ouvidoria, caixa de sugestões, etc.).	5,25%
8. Ofertar os mesmos serviços em todas as centrais	1,75%
9. Melhorar a remuneração dos servidores	1,00%
10. Cobrança de tarifas mais acessíveis	1,00%
11. Contratação de mais homens jovens	0,25%

Obs.: questão de múltipla escolha

Importante destacar também que a participação do cidadão na avaliação e acompanhamento da administração pública aparece como sugestão à melhoria. Devem ser ampliados os canais de comunicação com a sociedade facilitando o acesso aos responsáveis pelo programa e também existe a demanda para que a avaliação do programa e mesmo dos servidores tenha a participação dos usuários.

Além disso, o uso da tecnologia de comunicação e informação torna-se um mecanismo de transparência, comunicação e informação que também proporciona economia de tempo para a população em geral.

6.5 – PERCEPÇÃO GERAL DO PROGRAMA PELOS SERVIDORES

Tentou-se apurar a percepção geral do Programa por parte dos servidores a partir de 07 (sete) questões, 28 – 34 do Anexo B, sendo as três últimas questões de característica aberta.

A questão 28 buscou aferir, entre 06 (seis) opções dadas, quais os três aspectos que na percepção dos servidores melhor explicariam a continuidade do Programa Central do Cidadão. Embora fosse possível acrescentar algum item não listado inicialmente, não houve nenhuma citação extra. Foi pedido ainda que ao indicarem algum aspecto, elessem qual seria sua prioridade de importância.

Tabela 4 – Aspectos que explicam a longevidade do Programa Central do Cidadão segundo os Servidores

<i>Aspectos que explicam a longevidade do Programa Central do Cidadão</i>	<i>Percentual</i>
É um programa bem avaliado pela população	86,36%
O programa é focado para o cidadão	70,45%
Envolvimento dos servidores, supervisores e gestores	43,18%
É um programa que aproxima o Estado do Cidadão	40,91%
Motivação política	34,09%
Os cidadãos exercem pressão pelo Programa	18,18%

Dos 44 (quarenta e quatro) respondentes 86,36% citaram que um dos principais motivos de continuidade é que o Programa é bem avaliado pela população, enquanto 70,41% dos respondentes citaram, entre os três principais motivos para a continuidade do Programa, tratar-se de um programa focado no cidadão.

É pertinente observar que entre os servidores há uma clareza sobre a importância da boa avaliação do Programa pelos cidadãos-usuários e pela sociedade em geral, como forma de mantê-lo e legitimá-lo.

O fato de ser um programa bem avaliado pela população foi citado treze vezes, entre trinta e oito citações, como o fator mais importante para a longevidade.

Destaque-se ainda que, apesar da tradição política brasileira de descontinuidade da ação pública, a motivação política foi apenas o quinto motivo mais citado, citado por 15 (quinze) respondentes, 34,09%, e destes, apenas 7 (sete) apontaram como fator mais

importante.

Na questão 29, foi pedido que os servidores fornecessem sua opinião quanto à avaliação do Programa por parte dos cidadãos. Todos responderam que a avaliação seria satisfatória ou absolutamente satisfatória. Esta avaliação encontra respaldo nos Gráficos 7 e 8, onde mais de 99% dos cidadãos-usuários posicionaram-se contrários à possibilidade de extinção do Programa e 70% atribuíram uma nota geral de avaliação ao Programa superior a 8,0. Mostra-se que os atores envolvidos alcançaram um consenso quanto ao sucesso do Programa avaliando-o positivamente.

Esta percepção foi reforçada na questão seguinte, questão 30, quando perguntados sobre se o Programa poderia ser considerado bem sucedido. Para 38 (trinta e oito) servidores, entre os 44 (quarenta e quatro), “sim”, e o restante acredita que “em parte”.

Neste sentido, os servidores foram indagados, na questão 31, para que marcassem, entre 06 (seis) alternativas, quais seriam os motivos para esta percepção de sucesso apontada no item 30. Novamente foi dada a possibilidade de citar um aspecto não listado inicialmente o que também não foi utilizado. Foi solicitado ainda que fosse eleita uma prioridade entre os fatores citados.

Tabela 5 – Razões para o sucesso do Programa Central do Cidadão segundo os servidores

<i>Razões para o sucesso do Programa Central do Cidadão</i>	<i>Percentual</i>
É um programa que se preocupa em facilitar a vida do cidadão	88,64%
A qualidade do atendimento	63,64%
A existência de muitos serviços no mesmo local	56,82%
A rapidez do atendimento	50,00%
O bom relacionamento entre as equipes e com os gestores	15,91%
A motivação dos funcionários	11,36%

O item mais citado por 88,64% dos respondentes foi que a Central do Cidadão é um programa que facilita a vida do cidadão. Acrescente-se ainda que destes trinta e nove respondentes, 26 (vinte e seis) apontaram esta preocupação do Programa como a mais importante para seu sucesso. O segundo item mais citado, por 63,64% dos servidores, tratou da qualidade no atendimento, embora tenha sido citado 20 (vinte) vezes, entre as vinte e oito citações, apenas como o terceiro mais importante fator para a percepção de sucesso do Programa.

Parece correto afirmar que há a compreensão dos servidores quanto à relação

entre a capacidade de atender as necessidades do cidadão e o sucesso do Programa Central do Cidadão. Os pontos almejados no objetivo do Programa como qualidade, eficiência, descentralização e credibilidade refletem-se na preocupação em facilitar o acesso do cidadão-usuário ao serviço público e assim são alcançados a boa avaliação pelo cidadão-usuário e a percepção de sucesso da política pública.

6.5.1 – PONTOS POSITIVOS DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO DE ACORDO COM OS SERVIDORES

Os servidores também apontaram os cinco pontos mais positivos do Programa Central do Cidadão. Os aspectos abordados são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Pontos positivos do Programa Central do Cidadão segundo os Servidores

<i>Pontos Positivos</i>	<i>Frequência</i>
1. Qualidade no atendimento	61,36%
2. Rapidez no atendimento	52,27%
3. Motivação e compromisso dos funcionários	50,00%
4. Preocupação em facilitar a vida do cidadão	50,00%
5. Oferta de muitos serviços no mesmo local	45,45%
6. Atenção com o usuário (equidade e bom tratamento)	31,82%
7. Horário ampliado	25,00%
8. Comodidade e conforto	18,18%
9. Boa relação da equipe de funcionários	13,64%
10. Boa avaliação pela população	9,09%
11. Ausência de interferência política na seleção dos funcionários	6,82%
12. Mudança de visão do servidor público	2,27%
13. Nível de formação do usuário	2,27%
14. Relação dos serviços oferecidos	2,27%

É possível observar que os itens mais citados pelos servidores estão de acordo com os aspectos mais citados pelos cidadãos-usuários, apontando para uma percepção adequada daquilo que é importante e valorizado pelos usuários e que deve ser buscado pelo Programa como um todo.

Por sua vez, praticamente todos os itens apontados como positivos no Programa são ações e atitudes, operacionalizadas através dos processos organizacionais, previstas para as unidades de atendimento integrado e que fazem parte das discussões trazidas dentro do

tema mais amplo da reforma gerencial da administração pública.

Também para importante destacar uma tentativa de promover uma maior profissionalização do serviço público e não apenas do servidor público. De alguma forma o Programa estimula não só uma mudanças de normas ou procedimentos mas também uma mudança de cultura organizacional o que precisa ser respaldado pela administração superior, por exemplo, evitando-se interferência política na condução e administração do Programa Central do Cidadão. Seria precipitado supor que o Programa consegue superar todas as influências políticas, até porque o exercício político é parte do ambiente público, contudo no nível operacional já são percebidos avanços neste sentido.

6.5.2 – PONTOS NEGATIVOS DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO DE ACORDO COM OS SERVIDORES

Os servidores também apontaram os aspectos mais negativos do Programa, sendo listados 19 (dezenove) itens, observados na Tabela 7.

Tabela 7 - Pontos negativos do Programa Central do Cidadão segundo os Servidores

<i>Pontos Negativos</i>	<i>Frequência</i>
1. Espaço físico (tamanho, manutenção, equipamentos)	52,27%
2. Falta de treinamento para os servidores efetivos com menos tempo de Programa	22,73%
3. Remuneração inadequada (baixa valorização do servidor)	20,45%
4. Ingerência política	18,18%
5. Não existe quadro próprio de funcionários	13,64%
6. Ambiente de trabalho ruim	11,36%
7. Relação dos serviços oferecidos	9,09%
8. Baixa qualificação do serviço terceirizado	6,82%
9. Ampliação excessiva de unidades do Programa	4,55%
10. Baixa qualidade do fardamento	4,55%
11. Funcionamento aos sábados (horário de funcionamento)	4,55%
12. Pouco apoio governamental e dos órgãos parceiros	6,82%
13. Pouco tempo para refeições	4,55%
14. Vícios dos usuários	4,55%
15. Excesso de democracia	2,27%
16. Falta de mecanismo de avaliação sistemática	2,27%
17. Falta de suporte em segurança	2,27%
18. Não cumprimento das normas	2,27%

Há uma maior dispersão entre os pontos negativos, surgindo diferentes aspectos. Contudo, salta aos olhos que a maioria das questões está relacionada a processo internos do Programa e de sua gestão, sem ficar claro, porém, como uma mudança nestes aspectos afetaria positivamente o atendimento à sociedade.

A ingerência política na nomeação de funcionários, fator que havia ficado implícito na dificuldade de ser disponibilizada a listagem de servidores ligados à unidade, fica registrado como o quarto item mais citado pelos servidores como fator negativo do Programa. Embora já haja uma percepção de maior autonomia de práticas clientelistas, conforme aponta o Tabela 4, o grau de influência deste fator ainda é considerado elevado por parte dos servidores.

Importante destacar ainda a citação da ausência de avaliação sistemática como ponto negativo do Programa, o que indica a importância da avaliação interna e externa como ferramenta de melhoramento da própria organização e, no caso da ação pública, de sua própria legitimação.

6.5.3 – SUGESTÕES PARA O PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO DE ACORDO COM OS SERVIDORES

As sugestões dos servidores para a melhoria do Programa são apresentadas na Tabela 8.

Tabela 8 – Sugestões para a melhoria do Programa Central do Cidadão segundo os Servidores

<i>Sugestões</i>	<i>Frequência</i>
Melhorar condições de trabalho dos servidores (salário, benefícios, carreira).	52,27%
Melhorar a manutenção do posto (espaço físico, sistemas e equipamentos).	50,00%
Capacitação contínua	38,64%
Ampliar a oferta de serviços	27,27%
Redução do horário do expediente no sábado.	18,18%
Adotar mecanismos contínuos de avaliação internas e externas.	9,09%
Ausência de interferência política na seleção dos funcionários.	9,09%
Ampliar o horário de atendimento (iniciar às 08h).	4,55%
Existência de quadro próprio de servidores.	4,55%
Adoção de sala <i>vip</i> mais reservada.	2,27%
Que a empresa terceirizada não utilize mão-de-obra de detentos.	2,27%

Em quase todos os contatos realizados durante a preparação da pesquisa foi citada, informalmente, a necessidade de realização de treinamentos, tanto para reciclagem quanto para a orientação de servidores com menos tempo de Programa, notadamente os que não participaram do ciclo inicial de capacitação. Estes treinamentos voltarão a ser realizados em breve, de acordo com informações dos próprios servidores, atendendo a uma forte demanda da equipe.

No entanto, chama a atenção o fato que a maioria das sugestões cria benefícios para os próprios servidores. Embora tal preocupação seja pertinente não aparecem sugestões para a melhoria da prestação do serviço ao cidadão ou mesmo a atenção a aspectos deficientes na prestação do serviço.

A prestação de um serviço público de maior qualidade e com foco no cidadão envolve, necessariamente, o envolvimento dos servidores na busca contínua de melhorias que tenham o objetivo de atender as demandas dos cidadãos-usuários, inclusive através de benefícios aos próprios servidores que possam impactar positivamente os resultados alcançados pela política pública.

Embora ainda seja possível observar alguns poucos traços da auto-referência burocrática ficam claros os avanços conseguidos com a implantação do Programa Central do Cidadão. Por parte dos cidadãos-usuários há um elevado índice de satisfação ao Programa e ao seu modelo administrativo inovador. Por parte dos servidores o comprometimento com as estratégias do Programa Central do Cidadão e o reconhecimento da influência dos cidadãos na legitimidade e longevidade da política pública.

CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO

O estudo de políticas públicas aponta que em geral é difícil tomar-se a decisão de extinguir ou terminar uma política pública. Um dos motivos para esta dificuldade é a pressão exercida pelos beneficiários atendidos pela ação do Estado. No entanto, os momentos de mudanças governamentais são momentos de fragilidade das políticas públicas e ocasiões favoráveis a estratégias que atenuam possíveis resistências ao fim de uma política. Some-se a este cenário a cultura política brasileira rica em exemplos de descontinuidade de políticas, administrativas e de gestão, quando mesmo havendo uma avaliação positiva de determinada política isso não se configura uma garantia de sua continuidade.

Tanto em um caso como no outro, o que emerge como força explicativa é a variável política determinando a continuidade ou não de uma política. Ora em função dos benefícios que os cidadãos recebem ora em função do jogo de interesses políticos da nova correlação de forças.

Sem pretender desconhecer a força da variável política, esta pesquisa traz uma nova forma de avaliar a continuidade de uma política pública, a partir do conceito de processos organizacionais. O cotidiano organizacional, a administração, as decisões, a produção, a entrega do produto final são operados através dos processos organizacionais. Os processos organizacionais refletem as ações que ocorrem dentro da organização e as relações com o ambiente externo. São atividades recorrentes que reiniciam ininterruptamente em toda a existência organizacional. São constantemente ajustados de maneira a aproximar os resultados alcançados e aqueles esperados. Dessa forma, a nossa compreensão é de que os processos organizacionais ao viabilizarem a formulação, implementação e a avaliação das políticas públicas e serem recorrentes no tempo, sofrendo ajustes e correções sempre em função dos objetivos propostos, são capazes de explicar a longevidade de programas e políticas públicas.

Na administração pública, de corte burocrático, os processos organizacionais tradicionalmente têm como foco primordialmente o cumprimento de normas e procedimentos e, apenas de forma marginal se preocupam com a avaliação e com as necessidades do cidadão.

Com a reforma gerencial do Estado, a partir de 1995, com questionamentos da forma burocrática de intervenção, foram implantadas diversas experiências inovadoras na gestão pública com a preocupação de dar respostas rápidas e melhores às necessidades dos

cidadãos. Assim, o foco agora passa a ser o atendimento das demandas dos cidadãos numa superação de gestão auto-referida que caracterizava o modelo burocrático de atuação do Estado.

Uma destas iniciativas foi a adoção de Unidades de Atendimento Integrado que reúnem em um mesmo local uma série de serviços públicos e privados, além de serviços de apoio relacionados, cuja estrutura oferece conforto, boas acomodações, boa localização, horário de atendimento ampliado, fácil acesso e pessoal capacitado para a prestação de um serviço com qualidade, rapidez e cortesia preocupando-se em atender as demandas dos cidadãos.

Desde a implantação até a avaliação dos resultados, os processos organizacionais realizados nas Unidades de Atendimento Integrado buscam atender as necessidades do cidadão oferecendo serviços que são demandados pelos cidadãos-usuários, simplificando-se procedimentos e utilizando mecanismos que permitem a comunicação e o acesso do usuário ao serviço público, eliminando intermediários e realizando avaliações externas periódicas.

Entre as várias experiências pioneiras destaca-se o Programa Central do Cidadão criado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte no ano de 1997. Este programa implantou o modelo das Unidades de Atendimento Integrado no Rio Grande do Norte e vem obtendo sucesso em prover um serviço público diferenciado mais distante do tradicional modelo burocrático através de processos organizacionais com foco no cidadão e cujas ações alcançam elevada aprovação pelos cidadãos-usuários.

Nestes dez anos de atuação, o Programa Central do Cidadão enfrentou trocas de governos e os tradicionais riscos de descontinuidade dessas ocasiões, mantendo-se, no entanto, em destaque nas ações governamentais e expandindo sua atuação para outras cidades do estado.

Os dados da pesquisa revelaram que os servidores do Programa Central do Cidadão consideram que os processos organizacionais com foco no cidadão têm grande importância para a longevidade e para a aprovação do Programa Central do Cidadão, atribuindo como principais motivos à continuidade do programa a boa avaliação feita pelos cidadãos-usuários de suas ações e serviços prestados e a preocupação com o cidadão. De acordo com os servidores, o Programa Central do Cidadão é uma ação pública que preocupa-se em facilitar a vida do cidadão e seu acesso aos serviços públicos. Através de um ambiente de satisfação e reconhecimento por parte dos atores sociais envolvidos, os processos organizacionais com foco no cidadão conduzem à legitimação e longevidade da política pública fortalecendo a relação entre o serviço público e o cidadão e promovendo um maior

exercício da cidadania.

Os cidadãos-usuários, por sua vez, mostraram-se satisfeitos com as práticas diferenciadas que encontram no Programa Central do Cidadão e declaram-se contrários a qualquer medida que implique a extinção do Programa.

Ao definir processos organizacionais que orientam ações, atitudes e procedimentos focados em atender as necessidades do cidadão e dar respostas às suas demandas, o Programa Central do Cidadão modifica o modelo de gestão pública através de ações e discussões que não permitem imaginar o planejamento em gabinetes ou a avaliação através de métodos que não contemplem os efeitos práticos e reais na sociedade.

A aproximação entre o Estado e a Sociedade promovida pelo Programa Central do Cidadão oferece condições para que haja uma crescente demanda por melhores serviços e benefícios mais amplos. Os cidadãos-usuários requerem espaço para sua participação e o protagonismo na ação pública através da sistematização de mecanismos de comunicação e avaliação externas. O cidadão passa a perceber as novas preocupações da administração pública e motiva-se a participar ativamente deste processo exigindo cada vez melhores condições de atendimento e respeito a seus direitos e a cumprir suas obrigações para o bem comum.

Por outro lado, o servidor público também se sente motivado ao perceber o reconhecimento da sociedade ao esforço de prestar um atendimento rápido, ágil, cortês e que consiga dar respostas aos problemas enfrentados pelo cidadão.

No entanto, de acordo com os dados, o Programa Central do Cidadão não vem conseguindo disponibilizar adequadamente canais de comunicação com os cidadãos-usuários, quer através de avaliações periódicas ou através de mecanismos permanentes como caixa de sugestões, ouvidoria própria ou canais de telecomunicação. A participação do cidadão na gestão da política pública é aspecto fundamental para o exercício pleno da cidadania e para um modelo realmente pós-burocrático de administração pública.

A partir da formulação até a realização de avaliações da política pública a gestão deve observar e adotar métodos que aproximem os resultados alcançados e as expectativas dos cidadãos. A avaliação constante das ações e dos processos pelos cidadãos-usuários e pelos servidores acelera as melhorias e ajustes necessários bem como o alcance de resultados e objetivos.

Os processos organizacionais recorrentes, em um constante recomeçar, contribuem para a formação de uma nova cultura organizacional e para o estímulo à participação e responsabilização.

Torna-se claro que as limitações organizacionais e legais impostas ao setor público não são suficientes para justificar a falta de medidas e processos que caminhem ao encontro das demandas dos cidadãos. Com uma visão que põe o cidadão como protagonista e personagem principal da ação pública é possível adaptar o serviço público de uma atuação auto-referida para o modelo focado no cidadão.

O sucesso em atender às demandas dos cidadãos que procuram o serviço público cria um círculo virtuoso que alimenta a ação pública dando legitimidade social e reforçando sua continuidade no tempo, sua longevidade. Cria-se dessa maneira um ambiente onde a ação pública ganha legitimidade social e política e o cidadão exerce mais plenamente sua cidadania.

Neste sentido, os processos organizacionais com foco no cidadão ajudam a explicar a longevidade da Central do Cidadão considerando que, por um lado, a percepção de sua importância pelos servidores leva a atenção e comprometimento na realização das atividades e, por outro lado, os cidadãos percebem a boa qualidade do serviço e se colocam contrários a terminação da política pública.

Na avaliação de políticas públicas a complexidade e pluralidade do ambiente público demandam constante atenção às relações permanentemente mutáveis entre fatores políticos, sociais, administrativos e de gestão. Esses aspectos longe de serem isolados têm vários pontos de intersecção e podem se reforçar levando à continuidade da ação pública, criando dificuldades ao fim de uma política pública. Por outro lado, um ambiente onde não seja construída a legitimação da ação reduz as dificuldades para a descontinuidade da política, podendo estimular decisões de terminação.

A legitimação da ação pública é reforçada pela capacidade da ação em satisfazer as demandas e necessidades sociais não se limitando à existência de uma legislação que obrigue a ação do Estado.

É importante ressaltar que: embora se trate de um estudo de caso, onde a generalização deve ser sempre cautelosa, compreende-se que o Programa Central do Cidadão implantou no Rio Grande do Norte uma nova forma de operacionalizar a administração pública. É pertinente observar que as mudanças ocorrem menos em procedimentos internos ou simplificação de tarefas administrativas e mais na orientação em proporcionar ao cidadão a satisfação de um bom atendimento e a solução de problemas. A continuidade da ação pública com foco no cidadão estimula o exercício da cidadania ao ampliar o conhecimento e criar novos padrões de expectativa quanto a ação do Estado, tornando possível e realista a melhoria no serviço público como um todo.

A avaliação de políticas públicas oferece dificuldades desde a construção de um modelo adequado até a oportunidade de utilização das informações para a efetiva melhora da ação. Além disso, o nível de complexidade das relações entre os diversos fatores, natural do ambiente público, não permitem diagnósticos indiscutíveis quando da análise de um único aspecto. A abordagem concomitante de todas as variáveis e relações plurais afigura-se um desafio de difícil superação para a maioria dos trabalhos dada a limitação de recursos físicos, financeiros, de pessoal e de tempo.

Dada a limitação do trabalho, seria muito oportuno novos estudos como, por exemplo, a avaliação do Programa Central do Cidadão em outras cidades do Rio Grande do Norte para estabelecer além de padrões de comparação da avaliação dos processos organizacionais postos em prática, de modo a aumentar a discussão da relação entre processos e longevidade.

É importante trazer um novo olhar à discussão da continuidade e descontinuidade das políticas públicas, qual seja, os processos organizacionais, que se apresentam como uma possibilidade explicativa da longevidade das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública – um breve estudo sobre a experiência internacional. Brasília: **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 173-199.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 173-199.
- ALVES, Ricardo Luiz. **A concepção de Estado de Thomas Hobbes e de John Locke. 2005**. Disponível em: <jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp>. Acesso em: 14.mar.2007.
- ANGELIM, Gustavo Pereira. **O modelo de Gestão de Atendimento Integrado: desafios e perspectivas**. Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 28-31.oct.2003.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Editora Globo, 1980.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BEMFICA, Juliana C. **Política, informação e democracia: o programa de democratização de informações da Prefeitura de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1997. Dissertação, Fundação João Pinheiro.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência de República. Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e Estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, 1997. p. 24-38.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, 34. ed., Brasília: ENAP, 1998.
- CALLADO, Aldo Leonardo Cunha; PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. O controle social na administração pública: propostas para estruturar e estimular seu desenvolvimento. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XXVIII., 2004, Curitiba. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos do CEBRAP**, n.50, 1998.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability: algumas notas introdutórias**. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/material/textos>. Acesso em: 02.abr.2007.
- CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.1, n.1 (1937) – Ano 48, n.3, p. 5-35, set-dez/1997.

- CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Notas introdutórias sobre a cidadania brasileira no mundo globalizado**. 2001. Disponível em: <www.ibradd.com.br>. Acesso em: 14.mar.2007.
- COSTA, Getúlio José Moreira da. **Globalização e a perda da identidade do Estado-Nação**. 2004. Disponível em: <www.anglfire.com/sk/holgonsi/getulio.html> Acesso em: 20.03.2007.
- DIEESE. **Anuário dos Trabalhadores**: 2006. 7.ed. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo, 2005.
- ENAP. Reforma empreendedora da administração pública: ações do período 1995-2002. **Relatório de Pesquisa**. Brasília, ENAP, ago.2002.
- Etkin, Jorge. **Política, gobierno y gerencia de las organizaciones**. Buenos Aires: Prentice-Hall, 2000.
- Etkin, Jorge; Schvarstein, Leonardo. **Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio**. Buenos Aires: Paidós, 2000.
- FALCÃO MARTINS, Humberto. Administración pública gerencial y burocracia. La persistência de la dicotomía entre política y administración. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 9, 1997.
- FALCO, Salvatore Espósito de. Instrumentos de *voice giving* na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 3, p. 5-25, jul-set 2000.
- FILHO, Cyro de Barros Rezende; NETO, Isnard de Albuquerque Câmara. **A evolução do conceito de cidadania**. 2001. Disponível em: <www.unital.br/prppg/publica/humanas>. Acesso em: 14.mar.2007.
- GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.1, n.1 (nov.1937) – Ano 49, n.2, p. 83-102, abr-jun/1998.
- Gault Arellano, David. Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado no México e a estratégia de gerenciamento. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.1, n.1 (1937) – Ano 48, n.3, p. 153-168, set-dez/1997.
- Ghio Maria, José; Echemendy, Sebastian. “Fuginfo do perigo”: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem. **Revista do Serviço**. Brasília, v.1, n.1 (nov.1937) – Ano 49, n.2, p. 33-55, abr-jun/1998.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- GONÇALVES, Emília Maria. **Processo de difusão das Unidades de Atendimento Integrado**: o caso do Serviço de Atendimento ao Cidadão. Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct.2003.
- GOVERNO escolhe e premia os melhores no serviço público. **O Estadão**. Disponível em: <www.estadao.com.br/ext/especial/gestao>. Acesso em: 07.maio.2005.
- Groisman, Enrique et al. Responsabilização na administração pública. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (coords.); tradução Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- Höfling, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cades**, Ano XXI, nº 55, p. 30-41, nov.2001.

JÚNIOR, Aragon Érico Dasso. **Centrais de serviços ao cidadão**: por uma gestão democrática e participativa na prestação do serviço público. Trabalho apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Portugal, 8-11.oct.2002.

Kil Park, H. **Introdução ao estudo da administração**. São Paulo: Pioneira, 1977.

Kliksberg, Bernardo. **Una nueva gerencia publica para la modernizacion del estado y afrontar los desafios de la integracion**. Disponível em: <www.inapgt.com/Biblioteca.htm>. Acesso em: 29.mar.2007.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos da metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1982.

LIMA GONÇALVES, José Ernesto. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 40, n.40, p. 6-19, jan-mar/2000.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.1, n.1 (1937) – Ano 49, n.2, p. 5-32, abr-jun/1998.

MACEDO, Marcelo Hernandez; ALVES, Andréa Moraes. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.1, n.1 (1937) – Ano 48, n.3, p. 63-83, set-dez/1997.

MARTINEZ, Vinício C. **Fundamentos institucionais do Estado**. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8453>> Acesso em: 20.set.2007.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração publica e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP,1997.

Meny, Ives; Thoenig, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1992.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Autodiagnóstico da gestão pública** - avaliação da gestão das organizações da administração pública do executivo federal. Disponível em: < www.planejamento.gov.br/gestao/index.htm >. Acesso em: 29.mai.2007

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos**: um plano de gestão para o Governo Lula. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/gestao/index.htm>. Acesso em: 25.mar.2005.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa nacional de desburocratização**. Disponível em: <www.d.gov.br/default.htm>. Acesso em: 09.jun.2005.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Unidades de atendimento integrado**: como implantar. Brasília: MP, 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 9-14, 56-66.

NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **A cidadania na encruzilhada**: “ressignificação” ou “insignificação”? 2004. Disponível em: <www.fadisma.com.br/arquivos>. Acesso em: 14.mar.2007.

NASSUNO, Marianne. **A administração com foco no usuário-cidadão**: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. 2000. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Autores/Nassuno,Marianne/marianne.pdf> Acesso em: 03.jan.2006.

NEVES, Gleisi Heisler. **Reflexões sobre a proposta de reforma do Estado Brasileiro**. Brasília, ENAP, 1995.

Olias Lima, Blanca de. La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública. In: **La Nueva Gestión Pública**. Pearson Educación S.A., Madrid, 2001.

PACHECO, Regina Silvia. **Administração pública gerencial**: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. 1999. Disponível em: <www.cepam.sp.gov.br/v10/cepam30anos/index2.asp>. Acesso em: 15.jun.2005.

Paramio, Ludolfo. **Reforma del Estado y reforma política**. VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 8-9.jul.2004.

PEREIRA, Julio César R. **Análise de dados qualitativos**: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais. 3.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Cidadão e sua defesa**. A “res publica” e sua defesa. Disponível em: <www.mp.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario>. Acesso em: 14.mar.2007.

Pino, Eloísa del. **¿Por que y cómo debe abordarse el estudio de las actitudes ciudadanas hacia la administración pública?** XVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, Venezuela, 2003.

Pugh, Derek S.; Hickson, David J. **Writers on organizations**: an invaluable introduction to the ideas and arguments of leading authorities on management. 5. ed. London: Penguin, 1997.

Quivy, R.; Campenhoudt, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

Ramió, Carles. Las organizaciones públicas como prestadoras de servicios y los nuevos paradigmas de la gestión pública. In: **Teoría de la Organización y Administración Pública**. Universitat Pompeu Fabra. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

RIO GRANDE DO NORTE, Decreto nº 13.403, de 07 de julho de 1997. Cria, no âmbito da Secretaria de Interior, Justiça e Cidadania, o Programa Central do Cidadão e dá outras providências.

Royo Sancho, David. Conceptos básicos de gestión de servicios em el entorno público. In: **Gestión de servicios públicos**: Estrategias de marketing y calidad. Universitat Pompeu Fabra. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999, Cap. 1, p. 15-33.

Royo Sancho, David. La demanda en los servicios públicos. In: **Gestión de servicios públicos**: Estrategias de marketing y calidad. Universitat Pompeu Fabra. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999, Cap. 2, p. 34-53.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia e neutralidade. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.1, n.1 (1937) – Ano 48, n. 3, p. 133-152, set-dez/1997.

Rudio Victor, Franz. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986.

Schein, Edgar H. **Psicologia organizacional**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil Ltda, 1982. Cap. 2. p. 10-27.

Secretaria de Administração do Estado da Bahia. **Agenda Estratégica**. Disponível em: <www.ba.gov.br>. Acesso em: 25.mar.2005.

Secretaria de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania. Coordenadoria de Atendimento ao Cidadão. **Programa Central do Cidadão** - Manual de Competência, 2005.

Secretaria de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania. Coordenadoria de Atendimento ao Cidadão. **Programa Central do Cidadão**: Relatório de Gestão de 07/1997 a 01/2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez/2006.

Spinelli Hilda, Graciela. La descentralizacion y la participacion ciudadana en la gestion local. **Revista del Congreso Internacional Políticas Sociales para un Nuevo Siglo**. Universidad Bio Bio. Chile. , v.0, n.1, p.0 - 0, 2001. Disponível em: <www.ubiobio.cl.cps>. Acesso em: 06.abr.2007.

Subirats, Joan. **Análisis de políticas públicas e eficácia da administração**. Madrid: Ministério para Las Administraciones Publicas, 1994.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **A expansão da cidadania**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11.oct.2002.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.1, n.1 (1937) – Ano 48, n.3, p. 84-103, set-dez/1997.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressureição; MARRA, Fátima; LONGO, Rose Mary Juliano. **Passos para o gerenciamento efetivo de processos no setor público**: aplicações práticas. BATISTA, Fábio Ferreria (Cord.). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – Brasília, 1996.

ANEXO A

Função	Atribuição
Coordenação Geral	<p>I. Zelar pela preservação dos valores éticos, pelos preceitos da cidadania e princípios filosóficos de gestão no âmbito do Programa Central do Cidadão;</p> <p>II. Planejar e supervisionar a implantação dos Postos de Atendimento da Central do Cidadão;</p> <p>III. Contatar os órgãos participantes do programa com o objetivo de operacionalizar a sua participação no que diz respeito aos aspectos do funcionamento técnico do serviço, de pessoal e material, bem como ao repasse financeiro quando for o caso;</p> <p>IV. Coordenar as ações com vistas ao suprimento dos recursos humanos e materiais indispensáveis ao bom funcionamento dos Postos de Atendimento da Central do Cidadão;</p> <p>V. Supervisionar o funcionamento dos postos de atendimento da Central do Cidadão no que diz respeito à observância dos procedimentos técnicos e ao padrão de qualidade do atendimento e à eficiência e eficácia dos serviços;</p> <p>VI. Aprovar o planejamento das atividades de treinamento, avaliação e reciclagem periódica do pessoal da Central do Cidadão;</p> <p>VII. Analisar, juntamente com os gerentes dos Postos de Atendimento, questões administrativas de pessoal, material e patrimônio em visitas técnicas ou reuniões periódicas com esse objetivo;</p> <p>VIII. Administrar relacionamentos e propor ao Secretário a mudança, o remanejamento ou a substituição de integrantes das equipes de apoio gerencial ou de serviço, objetivando a manutenção do padrão de qualidade do atendimento, a eficiência e eficácia do serviço;</p> <p>IX. Acompanhar-se nas visitas técnicas e assessorar-se com a Consultoria de Qualidade em questões envolvendo pessoal, processos de trabalho e atendimento ao público;</p> <p>X. Analisar os relatórios de avaliação;</p> <p>XI. Encaminhar ao Secretário propostas das mudanças necessárias;</p> <p>XII. Implementar as mudanças aprovadas.</p>
Gerência do Posto de	I. Zelar pela prestação de serviços de qualidade aos

Atendimento	<p>usuários, conduzindo, para isto, a administração geral do posto sob a sua responsabilidade no que diz respeito às instalações físicas, aos recursos materiais e ao pessoal, zelando pelas suas condições de trabalho, pela sua boa aparência e pelo cumprimento do horário do serviço;</p> <p>II. Representar a chefia imediata de todo o pessoal dos órgãos cujos servidores prestam serviço na Central do Cidadão, servindo de elemento de união entre todas as instituições partícipes do programa;</p> <p>III. Organizar as escalas de trabalho, suprir ausências e administrar o expediente de todas as equipes de trabalho em funcionamento no posto sob a sua responsabilidade, mantendo atualizadas as estatísticas relativas aos serviços prestados;</p> <p>IV. Solucionar conflitos e resolver entraves administrativos na esfera de sua competência e comunicar, de imediato, aos órgãos envolvidos ou à Coordenação do Programa, quaisquer problemas não resolvidos, tudo fazendo para a perfeita prestação dos serviços. Promover um clima de satisfação, motivação, integração e autoconfiança das equipes de serviço e de apoio gerencial no desempenho de suas tarefas específicas, convocando e conduzindo reuniões periódicas com este objetivo;</p> <p>V. Zelar pela participação de todos os servidores nos treinamentos e atividades planejadas pela área de qualidade, acompanhando-os e os informando, com antecedência, sobre a programação prevista;</p> <p>VI. Administrar pequenas despesas de pronto atendimento para a perfeita prestação de serviços aos usuários da Central do Cidadão, devendo, para isso, requerer suprimento de fundos segundo critérios estabelecidos pela Coordenação do Programa;</p> <p>VII. Coordenar as equipes de apoio gerencial (supervisão, recepção e manutenção), definindo prioridades e tarefas diárias e orientando-as para um melhor desempenho através de uma atuação cooperativa;</p> <p>VIII. Exercer eventualmente a Coordenação do Programa quando assim lhe for delegado e praticar todos os atos administrativos necessários ao fiel desempenho de suas funções.</p>
Secretaria Executiva	<p>I. Organizar e cuidar de toda a documentação do Posto de Atendimento da Central do Cidadão;</p> <p>II. Manter atualizado o cadastro de pessoal que serve no Posto de Atendimento da Central do Cidadão;</p>

	<ul style="list-style-type: none"> III. Elaborar e expedir a correspondência do Posto de Atendimento IV. Organizar quadros de aviso; V. Organizar eventos internos de comum acordo com a Gerência; VI. Agendar compromissos e comunicados; VII. Controlar o pedido de fardamentos; VIII. Providenciar a requisição de material IX. Elaborar relatório cumulativo de atendimento (geral, mensal e semanal); X. Controlar a frequência e encaminhar as folhas à Coordenação do Programa; XI. Auxiliar a Gerência na organização e encaminhamento das turmas para os treinamentos específicos, avaliações e demais atividades programadas pela área de qualidade; XII. Fazer o levantamento e manter o controle dos servidores chegados à Central do Cidadão que não tenham passado pelo treinamento básico e comunicar ao Gerente para providenciar o seu encaminhamento à Coordenação de Qualidade do Programa; XIII. Atuar nas avaliações externas na coleta de informações e dados, bem como trabalhar na sua apuração e elaboração de gráficos e tabelas; XIV. Controlar as despesas efetuadas com suprimento de fundo, organizar sua prestação de contas e informar a Gerência da necessidade de requisição de novo suprimento; XV. Exercer eventualmente a Gerência do Posto quando esta lhe for delegada e praticar todos os atos administrativos necessários ao fiel desempenho de suas funções. XVI. Exercer outras atividades correlatas à sua função e outras que lhe sejam delegadas Gerência ou Coordenação Geral do Programa.
Supervisão de Atendimento	<ul style="list-style-type: none"> I. Supervisionar as condições de funcionamento dos diversos serviços oferecidos pela Central do Cidadão, antes da abertura do posto e durante todo o expediente, verificando se todos os membros das as equipes estão a postos com apresentação impecável, com todo o material e os equipamentos em ordem; II. Analisar, segundo critérios quantitativos e qualitativos, as condições de prestação dos serviços e do atendimento ao usuário-cliente e propor à Gerência soluções para problemas detectados nos diversos processos de

	<p>trabalho, em especial por ocasião das avaliações internas;</p> <p>III. Resolver assuntos ligados às equipes dos órgãos prestadores de serviço, dando-lhes o apoio necessário para o bom atendimento ao usuário-cliente e para o perfeito funcionamento de cada um;</p> <p>IV. Conhecer o sistema operacional dos diversos serviços oferecidos no Posto de Atendimento da Central do Cidadão com vistas ao encaminhamento de soluções para problemas surgidos ou para a prestação de informações seguras e objetivas aos clientes;</p> <p>V. Auxiliar a Coordenação de Qualidade na aplicação de formulários com vistas à coleta de dados e informações para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de trabalho, por ocasião das avaliações externas da Central do Cidadão;</p> <p>VI. Orientar o cidadão, entre a Recepção e os guichês de atendimento, encaminhando-o aos serviços desejados, buscando minimizar as filas e cuidando para que os idosos, portadores de deficiência e gestantes tenham garantido o atendimento prioritário previsto em lei;</p> <p>VII. Comunicar à Recepção toda e qualquer alteração nas rotinas do serviço, em face de soluções adotadas para problemas imprevistos, com vistas à emissão e distribuição de senhas para o atendimento ao usuário-cliente;</p> <p>VIII. Estar no meio da ação, mobilizando-se para melhor observar a movimentação dos usuários-clientes e dos servidores, com o objetivo de antecipar soluções para possíveis problemas, acionando, quando estritamente necessário, o pessoal encarregado da segurança e da limpeza e manutenção do Posto.</p> <p>IX. Zelar para que haja e seja mantido um clima de organização, tranquilidade e cortesia no ambiente de circulação e atendimento dos usuários-clientes dos serviços, cuidando ainda para que o SEIGAP (Sistema Eletrônico Integrado de Gerenciamento e Atendimento ao Público) esteja sempre atualizado em relação à ordem do atendimento que está sendo realizado;</p> <p>X. Supervisionar a observância das rotinas de atendimento dos diversos serviços do posto da Central do Cidadão, objetivando manter o seu padrão de a qualidade;</p> <p>XI. Comunicar à Gerência do posto os problemas não solucionados, bem como as soluções que tenham sido adotadas emergencialmente em casos imprevistos;</p> <p>XII. Participar dos treinamentos e avaliações planejados pela</p>
--	---

	<p>Consultoria de Qualidade e aprovados pela Coordenação Geral do Programa.</p> <p>XIII. Exercer eventualmente a Gerência do Posto quando lhe for delegada e praticar todos os atos administrativos necessários ao fiel desempenho de suas funções.</p> <p>XIV. Exercer outras atividades correlatas à sua função e outras que lhe sejam delegadas Gerência ou Coordenação Geral do Programa.</p>
Recepção	<p>I. Recepcionar, com atenção e cortesia, os cidadãos em busca dos serviços na Central do Cidadão;</p> <p>II. Prestar ao cidadão todas as informações necessárias quanto aos serviços oferecidos no Posto de Atendimento da Central do Cidadão onde esteja trabalhando;</p> <p>III. Orientar o usuário-cliente quanto aos requisitos e documentação requerida para a obtenção dos serviços desejados;</p> <p>IV. Providenciar a emissão de senhas e encaminhar os usuários do serviço para o atendimento;</p> <p>V. Articular-se com a Supervisão de Atendimento quanto às necessidades e providências imediatas a serem tomadas no atendimento ao público;</p> <p>VI. Manter-se informado quanto aos serviços prestados e as possíveis alterações nos processos de trabalho;</p> <p>VII. Manter um padrão de imparcialidade no atendimento, tratando a todos com boas maneiras e discrição;</p> <p>VIII. Dar prioridade aos casos especiais de atendimento (idosos, gestantes e pessoas com criança de colo ou com dificuldades físicas);</p> <p>IX. Comunicar-se bem com os usuários dos serviços e saber ouvir elogios e reclamações;</p> <p>X. Cuidar da sua aparência e das boas condições de funcionamento da Recepção;</p> <p>XI. Cuidar dos equipamentos e utilizá-los adequadamente, zelando pela sua manutenção e conservação;</p> <p>XII. Atuar nas avaliações externas na coleta de informações e dados, bem como trabalhar na sua apuração e elaboração de gráficos e tabelas;</p> <p>XIII. Participar dos treinamentos e avaliações planejados pela Consultoria de Qualidade e aprovados pela Coordenação Geral do Programa.</p> <p>XIV. Dar apoio à Supervisão de Atendimento e substituir supervisores quando necessário;</p> <p>XV. Exercer todas as tarefas inerentes às funções da</p>

	recepção e outras que lhe sejam delegadas pela Gerência ou Coordenação do Programa.
--	---

ANEXO B

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

QUESTIONÁRIO DO PROJETO DE PESQUISA DE DISSERTAÇÃO SOBRE O TEMA
FATORES DE LONGEVIDADE DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO

CONJUNTO DE PERGUNTAS ESPECÍFICAS
PARA GESTORES, SUPERVISORES E SERVIDORES

Mestrando: César Pontes Silva Pessoa

Solicitamos sua participação e antecipadamente a agradecemos. As suas manifestações são o centro do nosso trabalho.

Indique ao entrevistador(a) a opção adequada ou expresse de forma direta palavras que representem sua resposta.

Garantimos o anonimato. Não haverá questionamentos posteriores. Pedimos e contamos com sua permissão para utilizar na Dissertação o dado de sua resposta apenas como estatístico.

PARTE I – Dados Pessoais

Função exercida na época da entrevista: () Servidor. () Supervisor. () Gestor.

Serviço a que está ligado? _____

<p>01. Tempo de serviço no Programa Central do Cidadão</p> <p>() Até 01 (um) ano () Mais de 01 (um) e até 02 (dois) anos () Mais de 02 (dois) e até 03 (três) anos () Mais de 03 (três) e até 04 (quatro) anos () Mais de 04 (quatro) até 05 (cinco) anos () Mais de 05 (cinco) anos</p>	<p>02. Faixa etária do(a) Servidor(a):</p> <p>() Até 21 anos () Entre 21 e 30 anos () Entre 31 e 40 anos () Entre 41 e 50 anos () Entre 51 e 60 anos () Mais de 60 anos</p> <p>03. Sexo: ()M ()F</p>
<p>05. Escolaridade:</p> <p>() Ensino Fundamental incompleto () Ensino Fundamental completo () Ensino Médio incompleto () Ensino Médio completo () Ensino Superior incompleto () Ensino Superior completo Alguma Pós-Graduação () Especialização () Mestrado () Doutorado</p>	<p>04. Renda do grupo familiar (que mora junto) é mais próxima de:</p> <p>() Até R\$ 500,00 () Mais de R\$ 500,00 até R\$ 1.000,00 () Mais de R\$ 1.000,00 até R\$ 1.500,00 () Mais de R\$ 1.500,00 até R\$ 2.000,00 () Mais de R\$ 2.000,00 até R\$ 2.500,00 () Mais de R\$ 2.500,00 até R\$ 3.000,00 () Mais de R\$ 3.000,00 até R\$ 3.500,00 () Mais de R\$ 3.500,00 até R\$ 4.000,00 () Mais de R\$ 4.000,00 até R\$ 4.500,00 () Mais de R\$ 4.500,00 até R\$ 5.000,00 () Mais de R\$ 5.000,00</p>

Parte II – Contribuição de Fatores para a Longevidade e Continuidade do Programa Central do Cidadão

	Você considera que o item citado contribui para a longevidade do Programa de uma maneira	Durante o tempo em que você está na Central do Cidadão, esta ação é tratada no Programa com freqüência de
06. A definição dos serviços a serem incluídos no Programa, a partir das necessidades dos cidadãos.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
07. A definição adequada do tamanho do posto de atendimento.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
08. A negociação com os órgãos que fazem parte da Central do Cidadão, adaptando custos e processos ao Programa.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
09. A simplificação de procedimentos por parte dos órgãos que fazem parte do Programa.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
10. A definição de um horário de atendimento estendido, além do horário comercial.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
11. A informatização dos processos e o compartilhamento das bases de dados de cada órgão, dando agilidade ao atendimento.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
12. A valorização do servidor público, qualificando e significando seu trabalho.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar

	Você considera que o item citado contribui para a longevidade do Programa de uma maneira	Durante o tempo em que você está na Central do Cidadão, esta ação é tratada no Programa com freqüência de
13. A promoção de um ambiente de trabalho de satisfação, motivação e confiança entre as equipes.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
14. A promoção de boas relações inter-pessoais entre os membros das equipes.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
15. A utilização de canais de comunicação que possibilitem ao cidadão-usuário acesso aos responsáveis pela unidade ou pelo programa, possibilitando sugestões, elogios, reclamações, etc	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
16. O fornecimento de respostas às demandas apresentadas pelos cidadãos-usuários.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
17. A eliminação de intermediários na relação entre o usuário e o prestador de serviços públicos, democratizando o acesso.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
18. A promoção de orientação aos cidadãos quanto aos requisitos necessários para a obtenção dos serviços.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
19. A seleção de funcionários, escolhendo aqueles com o perfil mais adequado a prestar um atendimento de qualidade ao cidadão-usuário.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar

	Você considera que o item citado contribui para a longevidade do Programa de uma maneira	Durante o tempo em que você está na Central do Cidadão, esta ação é tratada no Programa com freqüência de
20. A capacitação contínua dos servidores.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
21. A realização de um serviço público com rapidez, qualidade e eficiência.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
22. O atendimento com cortesia ao cidadão-usuário.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
23. A atenção com a aparência e cuidados individuais e coletivos por parte dos servidores.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
24. A preocupação com a assiduidade dos servidores.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
25. A preocupação com a pontualidade dos servidores.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar
26. A realização periódica de avaliações externas, proporcionando a oportunidade de realizar ajustes de processo e de gestão.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar

	Você considera que o item citado contribui para a longevidade do Programa de uma maneira	Durante o tempo em que você está na Central do Cidadão, esta ação é tratada no Programa com freqüência de
27. A realização periódica de avaliações internas, proporcionando a oportunidade de realizar ajustes de processo e de gestão.	<input type="checkbox"/> Forte <input type="checkbox"/> Moderada <input type="checkbox"/> Fraca <input type="checkbox"/> Não contribui <input type="checkbox"/> Não sei avaliar	<input type="checkbox"/> 1 vez por mês <input type="checkbox"/> 1 vez/semestre <input type="checkbox"/> 1 vez por ano <input type="checkbox"/> Nenhuma vez <input type="checkbox"/> Não sei avaliar

Parte III – Questões Finais

Para as questões a seguir, marque aquela que melhor se aproxima de sua avaliação, seguindo as instruções.

28. Quais os aspectos que melhor explicam, na sua opinião, a continuidade do Programa durante tantos anos?

Por favor, faça nesta questão duas ações:

1ª) Marque um x dentro dos parênteses em três itens que você considera aspectos importantes.

2ª) Num momento seguinte, indique dentro dos colchetes à direita, o primeiro (I), o segundo (II) e o terceiro (III) que você considera de maior peso.

- Motivação política []
 É um programa bem avaliado pela população []
 É um programa que aproxima o Estado do cidadão []
 Os cidadãos exercem pressão pelo Programa []
 O Programa é focado para o cidadão []
 Envolvimento dos servidores, supervisores e gestores []
 Outro _____ []

29. Na sua opinião, como os cidadãos avaliam o Programa Central do Cidadão?

- De uma forma absolutamente satisfatória
 De forma satisfatória
 De forma insatisfatória
 De forma completamente insatisfatória
 Não saberia dizer

30. Você considera o Programa Central do Cidadão muito bem sucedido?

- Sim
 Não
 Em parte

31. Se a resposta tiver sido SIM, ou EM PARTE, quais são, na sua opinião, as razões para o sucesso?

Por favor, faça nesta questão duas ações:

1ª) Marque um x dentro dos parênteses em três itens que você considera aspectos importantes.

2ª) Num momento seguinte, indique dentro dos colchetes à direita, o primeiro (I), o segundo (II) e o terceiro (III) que você considera de maior peso.

- () É um programa que se preocupa em facilitar a vida do cidadão. []
- () A existência de muitos serviços no mesmo local. []
- () A rapidez do atendimento. []
- () A qualidade do atendimento. []
- () A motivação dos funcionários. []
- () O bom relacionamento entre as equipes e com os gestores. []
- () Outro _____ []

32. Quais seriam 5 pontos mais positivos do Programa Central do Cidadão?

1

2

3

4

5

33. Quais seriam 5 pontos negativos do Programa Central do Cidadão?

1

2

3

4

5

34. Quais seriam 5 sugestões em que o Programa Central do Cidadão poderia melhorar?

1

2

3

4

5

ANEXO C

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Questionário do projeto de pesquisa de dissertação sobre o tema
FATORES DE LONGEVIDADE DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO

USUÁRIOS - CONJUNTO DE PERGUNTAS ESPECÍFICAS

Mestrando: César Pontes Silva Pessoa

Solicitamos sua participação e antecipadamente a agradecemos. As suas manifestações são o centro do nosso trabalho.

Indique ao entrevistador(a) a opção adequada ou expresse de forma direta palavras que representem sua resposta.

1. Faixa etária do(a) Usuário(a):

- () Até 20 anos
() Entre 21 e 30 anos
() Entre 31 e 40 anos
() Entre 41 e 50 anos
() Entre 51 e 60 anos
() Entre 61 e 70 anos
() Mais de 70 anos

2. Sexo: ()M ()F

3. Escolaridade:

- () Aprendeu a ler e a escrever
() Até a metade do Ensino Fundamental (antiga 4ª. Série)
() Parou entre a 5ª e a 8ª série do Ensino Fundamental
() Ensino Fundamental completo
() Ensino Médio incompleto
() Ensino Médio completo
() Ensino Superior incompleto
() Ensino Superior completo
() Alguma Pós-Graduação () Especialização () Mestrado () Doutorado

4. Renda do grupo familiar (que mora junto) é mais próxima de:

- () Até R\$ 500,00
() Mais de R\$ 500,00 até R\$ 1.000,00
() Mais de R\$ 1.000,00 até R\$ 1.500,00
() Mais de R\$ 1.500,00 até R\$ 2.000,00
() Mais de R\$ 2.000,00 até R\$ 2.500,00
() Mais de R\$ 2.500,00 até R\$ 3.000,00
() Mais de R\$ 3.000,00 até R\$ 3.500,00
() Mais de R\$ 3.500,00 até R\$ 4.000,00
() Mais de R\$ 4.000,00 até R\$ 4.500,00
() Mais de R\$ 4.500,00 até R\$ 5.000,00
() Mais de R\$ 5.000,00

5. Quais os 3 serviços que você mais utiliza na Central do Cidadão?

1

2

3

6. **Qual a frequência** com que utiliza a Central do Cidadão:

- Todas as semanas
- Pelo menos uma vez por mês
- Mais de uma vez por mês
- Pelo menos uma vez a cada 03 (seis) meses
- Pelo menos uma vez a cada 06 (seis) meses
- Uma vez por ano
- Esporadicamente

A partir da próxima questão procuramos identificar o grau de satisfação do(a) usuário(a) com alguns aspectos da Central do Cidadão. As opções básicas são:

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

Dessa forma, **como você se sente** quanto à:

7. **Relação dos serviços** incluídos no Programa Central do Cidadão.

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

8. **Tamanhos dos postos** de atendimento de cada serviço.

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

9. **A facilidade de atendimento** nos órgãos do Programa Central do Cidadão.

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

10. **O horário de atendimento** dos órgãos que fazem parte do Programa.

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

11. **Ambiente físico (cadeiras, acomodação)** para o público da Central do Cidadão

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

12. **O trabalho e a motivação** das equipes de servidores.

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

13. **As possibilidades de comunicação** para o cidadão-usuário fazer sugestões, elogios, reclamações ou pedidos.

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

14. **A preocupação dos servidores em dar respostas** às solicitações apresentadas pelos cidadãos-usuários

- Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

15. **A orientação oferecida** aos cidadãos-usuários quanto aos requisitos necessários para a obtenção dos serviços

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

16. **A eliminação de intermediários** na relação entre o usuário e o prestador de serviços públicos.

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

17. **A escolha dos funcionários** para um atendimento de qualidade ao cidadão-usuário.

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

18. **A capacitação dos servidores** para bom atendimento.

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

19. **Qualidade, eficiência e rapidez** na prestação dos serviços

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

20. **A cortesia** no atendimento para com o cidadão-usuário

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

21. **A aparência e os cuidados pessoais** dos funcionários servidores

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

22. **Os horários** de início, término e a pontualidade dos servidores

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

23. **A realização de avaliações periódicas** sobre a prestação dos serviços, possibilitando elogios, críticas e sugestões.

Insatisfeito Pouco satisfeito Satisfeito Muito Satisfeito Não sei responder

A seguir queremos saber a opinião do usuário quanto aos seguintes pontos:

24. **Você seria favorável à extinção** do Programa Central do Cidadão?

Absolutamente contrária
 Contrária
 Indiferente
 A Favor
 Absolutamente a favor

25. **Como você avalia** o Programa Central do Cidadão, se você fosse atribuir uma nota de 0 (zero) a 10 (dez)?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

26. Quais seriam **5 pontos mais positivos** do Programa Central do Cidadão?

1

2

3

4

5

27. Quais seriam **5 pontos negativos** do Programa Central do Cidadão?

1

2

3

4

5

28. Quais seriam **5 sugestões** em que o Programa Central do Cidadão poderia melhorar?

1

2

3

4

5

Muito Obrigado.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.