

# MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: DA BUROCRATIZAÇÃO À INOVAÇÃO NOS PROCESSOS

Carlos Cezar de Mascarenhas<sup>1</sup>  
Antonio Ramalho de S. Carvalho<sup>2</sup>  
Francisco Cristóvão L. de Melo<sup>3</sup>  
Edson Aparecida de A. Querido Oliveira<sup>4</sup>

## Resumo

O artigo apresenta, no quesito tecnologia da informação e comunicação, as etapas e os resultados do Projeto Arrumando a Casa, que buscou modernizar a gestão pública, migrando do modelo de gestão burocrática para o gerencial, com foco nos municípios. O Projeto, estruturado por meio da formação de Grupos de Trabalhos e de Fóruns, buscou levantar os atuais processos, propor inovações e implementar práticas capazes de minimizar as resistências naturais que ocorrem durante um processo de mudança. Dentro do referencial teórico citam-se tópicos sobre modelo de gestão organizacional, gestão pública e modelagens de processos organizacionais, tendo, também, como fonte teórica a assimetria entre as organizações mecanicistas e as orgânicas. Os resultados apresentados na modernização da gestão permitem visualizar que as ações implementadas possibilitam as inovações, porém, os pilares utilizados podem ser degenerados se as práticas introduzidas não forem amplamente comunicadas e se não convergirem para as reais necessidades diagnosticadas.

**Palavras chaves:** Gestão pública. Gestão organizacional. Organização Pública. Inovação.

## 1 INTRODUÇÃO

A evolução administrativa com a qual o Estado Brasileiro está convivendo tem um de seus marcos apresentado na Constituição Federal Brasileira, aprovada em 1988, que resgata, principalmente no âmbito da administração pública direta, a alteração acerca de ferramentais e modelos gerenciais capazes de promover um melhor desempenho das organizações públicas, entre eles os princípios da administração pública gerencial.

Outro marco deriva da lei de responsabilidade fiscal<sup>5</sup> que levou os agentes públicos a dispor esforços e mecanismos que garantam a observância dessa nova realidade, em que pro-

---

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté – UNITAU. Rua São Matias 26, Jardim Paraíba, Jacareí – SP, CEP: 12.327-670. E-mail: carlosmascarenhas2000@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté – UNITAU. Rua Jobanito 82, Terras de São João, Jacareí – SP, CEP. 12.324-788. E-mail: ramalho@vdr.cta.br.

<sup>3</sup> Doutor em Tecnologia Nuclear pela Universidade de São Paulo (IPEN), Professor na UNITAU. Rua da Alegria, 79/Apto 94, Jardim Satélite, São José dos Campos – SP, CEP: 12230-300. E-mail: frapi@universiabrasil.net.

<sup>4</sup> Doutor em Organização Industrial: Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) - São José dos Campos - SP. Av. Dr. Nelson D'Avila, 1.125/Apto 201D, São Dimas, São José dos Campos – SP, CEP:12.245-030. E-mail: edson@unitau.br. Artigo recebido em: 17/11/2005. Aceito em: 08/12/2005.

cessos deixam de ser apenas instrumentos para circulação de papéis para transformarem-se em instrumentos de aprendizagem organizacional, bem como em processos com recursos controlados por agentes externos.

Nessa realidade, as organizações públicas municipais, gestoras dos recursos de propriedade de toda uma sociedade, vêm-se obrigadas a redimensionarem suas atividades de modo que o foco de suas realizações deixe de ser os processos administrativos para ser os munícipes e demais cidadãos-clientes, dentro das restrições orçamentárias impostas. Passa, então, a ter a migração do modelo de gestão burocrática para um modelo de gestão pública gerencial, objetivando eficiência, qualidade na prestação de serviços públicos e o desenvolvimento de uma cultura gerencial.

Este artigo apresenta, no quesito tecnologia da informação e comunicação, as etapas e os resultados de modernização de uma gestão pública municipal no cone leste-paulista, que migra do modelo de gestão burocrática para o novo modelo de gestão gerencial com foco nos munícipes e demais cidadãos-clientes, por meio do Projeto Arrumando a Casa, em que os princípios de desburocratização<sup>6</sup> implantados buscaram a prática eficiente no atendimento aos cidadãos. Os pilares utilizados para a estruturação do projeto são baseados nas pessoas, na comunicação e na tecnologia.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Referencial teórico baseia-se no modelo de gestão pública burocrática e modelo de gestão gerencial, em que o foco da gestão deixa de ser o controle dos processos puramente administrativos para ser o atendimento aos cidadãos-clientes na inovação nos processos, com a aplicabilidade da tecnologia da informação como ferramenta para a aprendizagem organizacional e disseminação do conhecimento. O referencial permite o entendimento das etapas de modernização da gestão pública municipal considerando os aspectos de evolução desde a burocratização à inovação nos processos.

Bresser Pereira e Spink (2001) descrevem que a gestão pública<sup>7</sup> brasileira vem evoluindo historicamente, tendo como base inicial a administração patrimonialista, passando pela burocrática e dirigindo-se para a gestão pública gerencial, em que a:

- a) **administração patrimonialista**: refere-se a transformação dos cargos públicos em favoritismo político, com pouco controle central pelo governo, trazendo a multiplicação de órgãos públicos e sua feudalização por interesses privados, ocorridas entre os anos de 1891 a 1930;

- b) **administração burocrática**: foi o modelo utilizado a partir dos anos 30, substituiu o patrimonialista e trouxe a ênfase no controle, na centralização de decisões, na hierarquia focada no princípio da unidade de supervisão com rotinas rígidas e controle passo a passo dos processos administrativos; e
- c) **administração pública gerencial**: iniciada nos anos 80, com ênfase no cliente, ou seja, no cidadão como um beneficiário dos serviços e produtos das organizações públicas. Esse modelo busca a descentralização das ações organizacionais, o controle do desempenho organizacional, por meio de indicadores de desempenho e a delegação de responsabilidade aos gestores públicos.

O PQSP (2002, p. 4) demonstra que o maior desafio da área pública brasileira é de ordem gerencial, em que há necessidade de um modelo focado para resultados e orientado para o cidadão. Esse modelo de gestão pública voltada para a qualidade na prestação de serviços teve como meta a orientação das organizações para a transformação gerencial e, ao mesmo tempo, permitir avaliações de desempenho organizacional.

Em conformidade com QSP (2001), a evolução para qualidade no serviço público teve a seguinte evolução, em:

- a) **1991**: início do desenvolvimento da gestão pública brasileira, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, com objetivo de tornar o cidadão como foco da gestão ao invés das organizações se preocuparem somente com seus atos burocráticos;
- b) **1997**: elaboração do programa voltado para a qualidade na área pública, com definição de indicadores de desempenho semelhantes aos utilizados nos programas de excelência do Brasil e no exterior, que representam o “estado da arte” em gestão. A adoção desses indicadores, sem adaptação, à área pública, mostrou-se inadequada para parte das organizações públicas, principalmente as que integram a administração direta, devido a natureza dessas organizações e de sua linguagem. Os programas utilizados tinham características meramente empresariais; e
- c) **2000**: a estratégia utilizada foi a de adaptar a linguagem, ou seja, de converter para o setor público os conceitos de gestão contidos nos modelos; de preservar a natureza pública das organizações que integram o Estado brasileiro; de explicar os conceitos, mantendo o alinhamento em termos de critérios, pontuação e, principalmente, da essência que define todos os modelos analisados como de excelência em gestão.

Conforme Bresser Pereira e Spink (2001), o modelo de administração pública gerencial passou a ser descrita com mais relevância a partir da reforma da administração pública, iniciada em 1995, que buscou transferir para a sociedade e outras esferas do governo, as atividades que poderiam ser melhor executadas fora do âmbito do governo, deixando num segundo plano a gestão baseada puramente na burocracia.

Na visão de Maximiano (2002) e Daft (1999), a gestão burocrática, elaborada por Max Weber no período de 1920, tratava a burocracia como um modelo universal baseado na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos fins pretendidos, na busca da máxima eficiência. Os autores descrevem que as escolas tradicionais, baseadas na sociedade industrial<sup>8</sup>, consideram as organizações como sistemas fechados em si mesmos, como ocorrido no auge da gestão burocrática, e desconsideram os contextos organizacionais e a sua interdependência.

Para Gerstein (1993, p. 22), cada vez mais as organizações tradicionais estão migrando para os modelos contemporâneos, baseados na sociedade da informação<sup>9</sup>, e criam novos modelos organizacionais na busca de enfrentar a complexidade do ambiente que as cercam, em que as reservas de bens, conhecimentos e competências são distribuídas, ou seja, estão situados em múltiplas localizações.

Medeiros e Guimarães (2003, p. 3) descrevem que a busca pelo modelo contemporâneo na gestão governamental está baseada num cenário de mudanças e inovações resultantes do uso de novas tecnologias, do aprendizado organizacional, da disciplina dos agentes públicos e da responsabilidade no uso do dinheiro público, entre outros.

Conforme Barbieri e Álvares (2004, p. 53), as inovações organizacionais buscam introduzir novidades nos processos administrativos, nos modos de tomada de decisão, na forma de alocação de recursos, nas atribuições e relacionamentos, no modelo de recompensas e punições e nos demais elementos relacionados com a gestão organizacional.

Para que os interesses pessoais não sobreponham aos interesses da organização, Rodriguez (2002) descreve que é essencial adotar uma estrutura capaz de deter, transmitir e utilizar os conhecimentos e as tecnologias obtidas. Para esse autor, a nova estrutura deve tirar todo proveito da tecnologia da informação, permitindo reestruturar a pirâmide organizacional numa arquitetura em que a informação e os conhecimentos passam a ser o ponto focal da empresa e propiciam o desenvolvimento organizacional com ênfase no cliente.

A tecnologia da informação, conforme descrito por McGee e Prusak (1994) e Torres (1989), pode ser definida como o conjunto de ferramentas que tem o objetivo de conduzir a informação de um emissor para um receptor, por intermédio de processamento de dados em

hardwares e softwares adequados ao ambiente tecnológico, em consonância com os objetivos institucionais.

Albertin (1999) complementa que a tecnologia da informação é tudo aquilo com que se pode obter, armazenar, tratar, comunicar e disponibilizar a informação. Conforme McGee e Prusak, (1994) a tecnologia da informação poderá se tornar relevante apenas se e quando os executivos compreenderem como e por que se obtém a informação e quando os responsáveis por modelá-la compreenderem como atender as necessidades dos executivos.

Telles e Teixeira (2002), ao relatarem sobre o uso da tecnologia da informação, deixam claro que se trata de um ferramental de disseminação do conhecimento, não podendo ser visto como primordial ou essencial e sim como apoio ao sistema de criação e emancipação do conhecimento.

Daft (2002) descreve que a disseminação do conhecimento em qualquer organização é crucial, e que o conhecimento explícito pode ser facilmente capturado e compartilhado formalmente, por meio da tecnologia da informação, mas estima, que até 80% do conhecimento útil de uma organização é o conhecimento tácito, que não é facilmente capturado e disseminado.

O conhecimento explícito refere-se ao conhecimento transmissível em linguagem formal e sistemática, ou seja, é aquele cujas regras são exteriorizadas por informações que podem ser transmitidas a outros por meio dos sentidos humanos. É representado por relatórios, base de dados, patentes, produtos e processos.

O conhecimento tácito inclui a intenção, as perspectivas, crenças e valores que as pessoas formam como resultado de suas experiências. Está profundamente arraigado na ação e no comprometimento do indivíduo com determinado contexto.

Nonaka e Takeuchi (1995), ao descreverem sobre o Espiral de Criação do Conhecimento Organizacional, demonstram que o conhecimento humano e, por conseguinte, o conhecimento organizacional, é criado e expandido por intermédio da interação social entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito, e que, a não ser que se torne explícito, o conhecimento compartilhado não pode ser facilmente alavancado pela organização como um todo.

Conforme descrito por Nonaka e Takeuchi (1995), a criação do conhecimento organizacional é um processo em espiral, que se inicia no indivíduo e vai subindo, cruzando fronteiras e ampliando comunidades de interação. Nonaka e Takeuchi (1995) utilizam uma representação gráfica em forma de espiral para descrever criação do conhecimento organizacional, em que as duas principais dimensões são a epistemológica (conhecimento explícito e tácito) e a ontológica (fases do nível de conhecimento de individual, grupo, organização a inter-

organização). O modelo espiral percorre quadrantes de conversão do conhecimento que são os seguintes:

- a) **socialização** - conversão de conhecimento tácito em conhecimento tácito;
- b) **externalização** - articulação do conhecimento tácito em conceitos explícitos;
- c) **combinação** - conversão de conhecimento explícito em conhecimento explícito; e
- d) **internalização** - processo de incorporação de conhecimento explícito, convertendo-o em tácito.

Na disseminação do conhecimento, Davenport e Prusak (1998) resumem que a disseminação pode ser descrita como a transmissão do conhecimento acrescida da capacidade de absorvê-la, ou seja, pode-se descrever que a transferência do conhecimento é igual à soma da transmissão com a absorção do conhecimento por meio de sua utilização, demonstrando que a disseminação do conhecimento está diretamente ligada à absorção por outro indivíduo da empresa.

Os autores Probst, Raub e Romhardt (2002) buscam demonstrar que não é necessária a disseminação de todo conhecimento para toda organização, e que a amplitude da disseminação do conhecimento deve estar em acordo com a estratégia organizacional, as políticas de pessoas, a estrutura da empresa e a tecnologia existente.

A disseminação do conhecimento apenas terá valor se contribuir para a competitividade<sup>10</sup> organizacional, porém são necessárias modelagens nos sistemas para que se permitam a ideal disseminação.

Torres (1989) descreve que o resultado de uma modelagem de sistemas pode ser resumido como a perfeita compreensão das estruturas de todos os principais sistemas e de seu relacionamento com os dados.

A modelagem pode ser feita visualmente ou utilizando-se de softwares específicos, que checam a consistência de entradas e saídas consideradas as informações que representam valor para cada estágio da organização, sendo possível, dependendo do nível, retirar informações operacionais, táticas e gerencias (estratégicas), bem como propor indicadores de desempenho.

Ao tratar de indicadores, torna-se interessante as afirmações de Mitjavila (2001) que descreve que um bom indicador é o que permite a métrica em diferentes unidades submetidas, e a de Caldas e Kayano (2002) que ressaltam que um indicador deve ser, além de normativo, simples de aplicar e entender, válido e estável em diferentes momentos e ambientes, seletivo o suficiente para a restrição da métrica, porém de cobertura o suficiente para sua compreensão,

independente dos demais indicadores, mas capaz de contribuir para a criação de um sistema de avaliação confiável e de custo compatível para sua manutenção e obtenção dos dados.

Brassard (1985) alerta para os marcos que devem ser considerados ao remodelar os processos, sendo necessárias a:

- a) identificação de qual produto e serviço a ser gerado ou disponibilizado;
- b) identificação do cliente, fornecedores e os demais stakeholders;
- c) identificação dos requisitos solicitados pelos clientes;
- d) elaboração de especificações a serem utilizados nos processos, baseados nos requisitos dos clientes;
- e) definição dos elementos do processo e estabelecimento das métricas e medições necessárias;
- f) determinação da capacidade do processo; e
- g) avaliação dos resultados do processo, além de seu realinhamento e aperfeiçoamento.

Na área pública, os marcos apresentados podem ser complementados com os princípios da gestão pública de excelência descritos em ENAP (2002, p. 10), apresentados por intermédio da Figura 1. Esses princípios são valores que deveriam caracterizar a gestão pública brasileira, porém, na maioria dessas organizações são objetivos a serem alcançados e não valores.



Figura 1 - Princípios da excelência em Gestão Pública  
Fonte: ENAP (2002, p. 10)

Para o entendimento desse modelo de gestão, serão descritas a seguir, as vertentes da excelência em gestão pública:

- a) **gestão centrada no cidadão:** pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários de serviços públicos;
- b) **gerência de processos e informações:** transforma os insumos em produtos e serviços com alto valor agregado, em que essas atividades e processos são interligados por meio da informação;
- c) **envolvimento de todos:** capacidade de gerentes e gerenciados de trabalharem de maneira integrada e harmônica;
- d) **gestão participativa:** atitude gerencial de liderança que busca o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade, o potencial diferenciado, os interesses individuais e coletivos com objetivo de conseguir a sinergia das equipes de trabalho;
- e) **valorização das pessoas:** busca o comprometimento das pessoas por meio da valorização do indivíduo, por ter, como princípio, que o sucesso de uma organização depende diretamente das pessoas;
- f) **visão de futuro:** estabelece o futuro desejado para a organização e age de forma contínua para que as ações do dia-a-dia contribuam na construção desse futuro;
- g) **gestão pró-ativa:** busca a noção de antecipação e resposta rápida às mudanças do ambiente, correndo riscos e antecipando-se no atendimento às novas demandas dos usuários e das demais partes interessadas;
- h) **aprendizado:** desenvolve práticas e instrumentos de avaliação e melhoria contínua como estratégia de elevação da qualidade da gestão pública e de se atingir a excelência gerencial e o alto desempenho; e
- i) **foco em resultados:** posiciona a organização na escala que vai do fracasso ao sucesso. Esse resultado é o principal fator de avaliação de uma organização.

### 3 METODOLOGIA

Em atendimento ao previsto por Yin (1994), esta pesquisa baseia-se em estudo de caso, de caráter exploratório, em uma Prefeitura no Cone Leste Paulista, na busca do entendimento da iniciativa de inovação municipal como promoção de gestão voltada ao atendimento das necessidades do cidadão.

Trata-se de um estudo exploratório, por essa modalidade de pesquisa permitir a compreensão da inovação frente aos objetivos definidos para a pesquisa em questão. O caráter exploratório se justifica na literatura apresentada por Lakatos e Marconi (1985, p. 86), na bus-

ca de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos ou idéias, para a formulação de abordagens condizentes para desenvolvimento de estudos posteriores.

A pesquisa foi elaborada dentro do Projeto denominado **Arrumando a Casa**, que tem como vertentes de seu planejamento:

- a) **foco**: desburocratização da Prefeitura buscando a agilidade e competência no atendimento aos cidadãos, incentivando a procura aos serviços públicos, na certeza de que esses cidadãos encontrarão qualidade e eficiência no serviço prestado;
- b) **objetivo**: garantir o respeito aos direitos do cidadão, dar credibilidade aos serviços municipais e eliminar o excesso de burocracia integrando todas as Secretarias, Fundações e Autarquias; e
- c) **estratégias**: articulação, cooperação e interação com órgãos públicos, servidores e cidadãos quanto a desburocratização do relacionamento com a administração municipal e estabelecimento de metas (físicas e financeiras) para adoção de novas medidas e simplificação burocrática.

A estrutura do Projeto **Arrumando a Casa** foi composta de três níveis como pode ser visto na Figura 2.

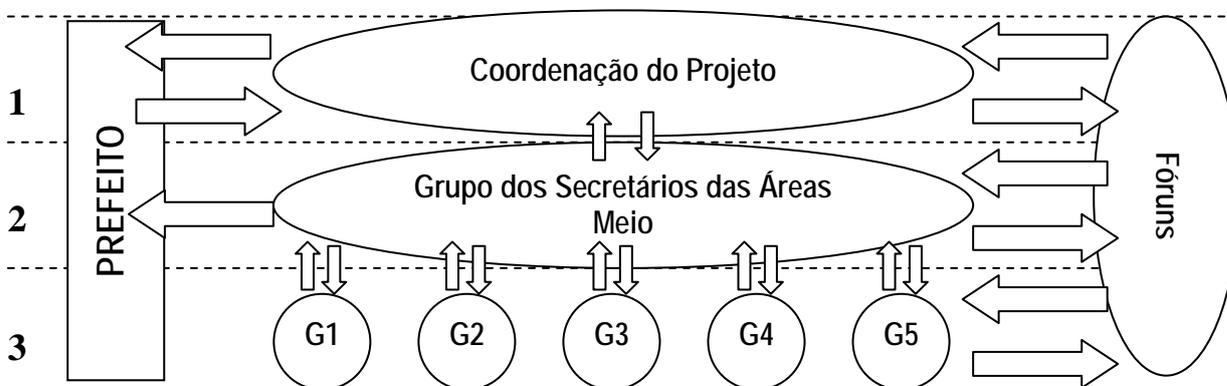


Figura 1 - Níveis do Projeto Arrumando a Casa

O sistema do Projeto Arrumando a Casa envolve:

- a) **coordenação do Projeto**: com objetivo de acompanhar e aprovar as ações realizadas, além de participar diretamente, por meio de seus membros, nos Fóruns de exercícios de definição de ações de governo. É nessa instância que se define a estratégia<sup>11</sup> de comunicação, a divulgação dos trabalhos e motivação dos servidores envolvidos;
- b) **grupo dos Secretários das Áreas Meio**: com objetivo de elaborar a organização do Projeto, a mediação e auxílio nos trabalhos dos Grupos, a organização dos

Fóruns e a elaboração de minutas das Ações de Projeto. É por intermédio desse grupo que se armazena e se compartilha o conhecimento;

c) **fóruns**: são atividades na busca da criação do conhecimento, quando se realizam debates, discussão e articulação de ações de governo de modo a atender as necessidades e desejos do cidadão e buscar mudanças nos processos críticos da Prefeitura; e

d) **grupos**: com objetivo de definir as dimensões primordiais dos Projetos. Os Grupos foram divididos em cinco eixos de atuação:

- **G1**: desburocratização, normatização e legitimação das ações;
- **G2**: cadastro único;
- **G3**: atendimento ao cidadão;
- **G4**: comunicação e conhecimento ao cidadão e servidores; e
- **G5**: descentralização da tecnologia da informação e comunicação.

O Projeto, basicamente apoiado no modelo de desburocratização, está baseado em três vertentes:

a) **interação e articulação**: criar um comitê intermunicipal de desburocratização no Vale do Paraíba; convidar instituições representativas dos cidadãos para debates; convidar órgãos federais e estaduais que tenham Projetos de desburocratização e promover um encontro com Prefeituras do Estado de São Paulo para debater soluções e criar comissões para analisar casos de sucesso;

b) **sensibilização**: buscar a adesão do Legislativo na revisão conjunta da legislação que agilize o atendimento ao cidadão e propor a criação de um grupo de desburocratização dos serviços judiciários; e

c) **mobilização**: criar canais eficazes de comunicação com o cidadão; patrocinar eventos, seminários sobre modernização, qualidade e atendimento do cidadão e treinar servidores para a prática de gestão desburocratizada.

Dos cinco grupos apresentados, a amostra dessa pesquisa está focada no **G5:descentralização da tecnologia da informação e comunicação**. Esse grupo, formado de quatro membros fixos e especialistas convidados, tem como finalidade analisar os processos do Protocolo, de Compras, de Materiais Patrimônio, de Tributos, de Finanças, de Pessoal e de Obras Particulares. Esses sistemas processavam, em média, 2.250 (dois mil e duzentos e cinquenta) Processos Administrativos (PA) originados pelos cidadãos-clientes em diferentes Secretarias. A distribuição básica dos Processos Administrativos (PA) está dividida conforme o Gráfico 1.

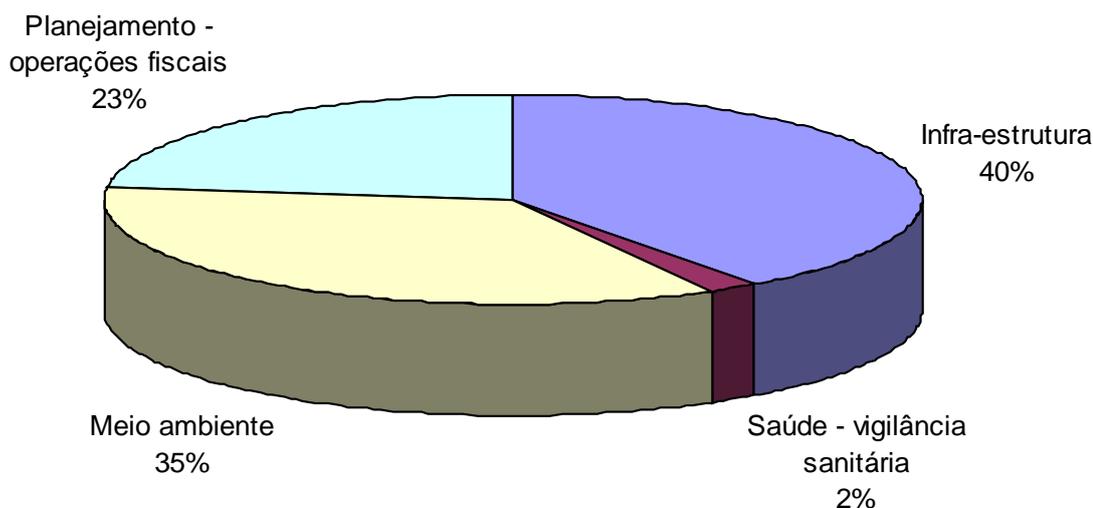


Gráfico 1 – Percentual de distribuição básica de Processos Administrativos

#### 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Grupo 5 utilizou uma Metodologia de Gerenciamento de Processos que consiste em uma análise de três etapas:

- a) definição dos processos prioritários;
- b) desenho e redesenho de processos; e
- c) plano de implantação.

Na definição dos macros processos prioritários foram realizados Fóruns de discussão, com representantes das Secretarias, para descrever os pontos críticos. Nessa etapa, os macros processos foram avaliados sobre parâmetro de grau de importância definido pelo Grupo, assim, cada macro processo recebeu um grau de importância comparado ao peso estabelecido para cada uma das metas, para que pudesse ser hierarquizado com métrica de peso, entre 1 (menor peso) e 5 (maior peso), com base na necessidade de:

- a) melhoria do trâmite da informação;
- b) melhoria na qualidade da informação;
- c) definição clara de responsabilidades e atribuições;
- d) melhoria na qualidade; e
- e) agilidade no atendimento ao cidadão-cliente.

Apenas a melhoria da qualidade da informação não recebeu a nota máxima. Após análise, a classificação segue no quadro 1.

MACRO PROCESSO	MELHORIA DO FLUXO DE INFORMAÇÃO	QUALIDADE DA INFORMAÇÃO	RESPONSABIL. E ATRIBUIÇÕES	QUALIDADE DO ATENDIMENTO	AGILIDADE NO ATENDIMENTO	PRIORIDADE	CLASSIFICAÇÃO
PROTOCOLO	2,1	1,9	2,1	2,2	2,3	10,6	6°
COMPRAS	3,1	2,6	2,9	3,6	3,7	15,9	2°
MAT. PATRIM	2,5	2,3	2,5	3,1	3,1	13,5	3°
TRIBUTOS	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	7,8	7°
FINANÇAS	2,5	2,1	2,3	2,4	2,4	11,7	4°
PESSOAL	3,9	3,6	3,8	3,9	3,7	18,9	1°
OBRAS	2,3	2,1	2,2	2,3	2,3	11,2	5°

Quadro 1 – Resumo Geral da Pontuação: Grupo 5

Os dois principais macros processos diagnosticados com necessidades de melhoria foram:

- a) em primeiro lugar o **Macro Processo de Pessoal**; e
- b) em segundo o **Macro Processo de Compras** seguindo a prioridade ordenada, como demonstrado no quadro 1.

Após a definição dos macros processos prioritários foram escolhidos três processos chaves dentro de cada macro processo, para que se pudessem ter resultados em curto prazo de modo que o Projeto pudesse dar respostas rápidas à organização e a sociedade, e, assim, obter credibilidade e apoio para a continuidade do trabalho de desenho e redesenho dos processos.

O próximo passo foi o desenho e redesenho dos processos por intermédio do mapeamento de processos chaves, de forma participativa, realizado por áreas de conhecimento, com uma equipe formada de servidores municipais que se relacionam diretamente com estas atividades na Prefeitura. Esse mapeamento teve como objetivo:

- a) listar os sub-processos que compõem o processo chave;
- b) hierarquizá-los por ordem de execução;
- c) qualificar cada sub-processo para facilitar a sua compreensão;
- d) relacionar as principais dificuldades para execução; e
- e) desenhar o sub-processo e validar com a equipe, com relatórios de mapeamento e diagnóstico dos processos chaves.

Depois do mapeamento dos processos chaves, o redesenho dos processos foi focado nos resultados, com o objetivo de identificar as oportunidades de otimização, eliminando re-

dundância, passos desnecessários, erros no início do processo e de inspeção, além de identificação das atividades repetitivas e que necessitam de cruzamento de dados de fontes diferentes para que possam ser automatizadas, subsidiando o termo de referência a ser utilizado para a licitação do sistema de gestão.

A identificação das oportunidades e otimização dos processos teve como foco a questão de aproximar ao máximo o poder de decisão ao cidadão. Com o redesenho dos processos foi estabelecido o plano de implantação, identificando as principais barreiras e as medidas necessárias para implantá-lo em cada Secretaria. Foi desenvolvido um plano macro de ações visando envolver servidores e alinhar comportamentos quanto a necessidade de mudança.

A fase de implantação foi de suma importância para o sucesso do Projeto, pois neste momento o processo passou a interferir com os interesses e zona de conforto dos atores envolvidos. Para tanto, o grupo de trabalho analisou o cenário atual e histórico de cada Secretaria e dos envolvidos no processo, para montagem do Plano de Ação mais adequado a cada realidade.

Na definição do Plano de Ação foi utilizada uma ferramenta de Planejamento Estratégico, que possibilitou a listagem dos obstáculos da implantação do Plano e a elaboração de premissas e conceitos, conforme descrito no Quadro 2.

OBSTÁCULOS	SITUAÇÃO	AÇÕES
<b>Resistência à mudança ou ritmo lento de mudança.</b>	Servidores com baixa estima, sem treinamento, desmotivados e não participantes do processo.	Definir grupos de implantação da nova forma de gestão. Elaborar um programa de treinamento comportamental no processo. Elaborar um programa de comunicação. Definir equipe de apoio para a implantação.
<b>Sistemas atuais não atendem a nova realidade do processo.</b>	Sistemas incompatíveis ao novo processo de trabalho.	Montar Plano de Informatização da Prefeitura com relação a infra-estrutura, comunicação, equipamentos e sistemas. Elaborar termo de referência . Identificar empresas fornecedoras. Identificar recursos financeiros. Iniciar processo de licitação.
<b>Servidores não comprometidos com a mudança.</b>	Servidores que agem de forma incompatível com o desejado pela alta direção.	Avaliar perfil das pessoas <i>versus</i> perfil traçado. Realocar servidores.
<b>Falta de estrutura física.</b>	Espaços inadequados com falta de equipamentos, móveis e outros.	Definir novos <i>lay-outs</i> para adequação dos espaços físicos, móveis, equipamentos e outros.

Quadro 2 – Ações para Implantação dos Processos

Com o Plano de Ação elaborado, foi iniciada a implantação do processo, de forma manual, na Prefeitura, em paralelo teve início o processo de informatização com o lema:

Desburocratizar é romper com a cultura burocrática, em direção a uma gestão voltada para o atendimento das necessidades do cidadão.

O primeiro grande desafio foi integrar todas as Secretarias externas ao Paço Municipal (local onde se encontra fisicamente instalada a Prefeitura), uma vez que o Paço Municipal abrange apenas o Gabinete do Prefeito, Secretaria de Assuntos Jurídicos e partes das Secretarias de Governo, de Finanças, de Administração e de Planejamento, sendo que as demais Secretarias estão localizadas em prédios espalhados pelo município.

Em janeiro 2002 apenas o Prédio do Centro do Servidor estava interligado via *link frame-relay* com o Paço Municipal. Os demais setores da Prefeitura acessavam apenas os sistemas locais e seus acessos à *Internet* eram realizados por meio de linha discada com cada Secretaria tendo seus contratos de acesso aos serviços.

O projeto viabilizou, já em 2002, a interligação das seguintes áreas: Diretoria de Recursos Humanos, Almoxarifado Central, Secretaria do Meio Ambiente, Vigilância Sanitária, Secretaria da Educação, Secretaria da Infra-estrutura e Secretaria do Bem Estar Social.

Foi implantada *Internet* com conexão cinco vezes mais rápida que a conexão *speed* disponibilizada pela empresa de telefonia local, viabilizado o acesso à *Internet* sem o custo de um provedor, pois a Prefeitura tornou-se o seu próprio provedor e sem custo com linhas telefônicas, houve economia de 40 linhas dedicadas e cancelamento de 40 contratos de acessos à *Internet* com os respectivos provedores.

Outra questão foi a melhora da comunicação interna da organização com a implantação do serviço de Correio Eletrônico, com o qual os servidores municipais puderam ter acesso às informações também de suas residências.

Para dar suporte aos servidores municipais, na solução de problemas e dúvidas técnicas, foi introduzido o serviço de *Help Desk*, bem como a implantação de um sistema de telefonia digital que possibilitou ao cidadão-cliente o acesso direto às Secretarias, sem ter que passar pela telefonista. Para estreitar a comunicação do governo com a população foram implantados o primeiro site da prefeitura, as solicitações de serviços pelo 0800 e a Praça de Atendimento.

Como percebido, na Prefeitura existiam ilhas de informações, de forma não integrada, em que os sistemas eram em parte desenvolvidos pelo Departamento de Modernização Administrativa e por outros diversos fornecedores contratados. O objetivo foi de implantar um Sistema de Gestão, numa base única, integrada, para dar condições de maior agilidade ao processo, confiabilidade nos dados, além de permitir a disponibilização de novos serviços à população, dentro do conceito demonstrado na Figura 3

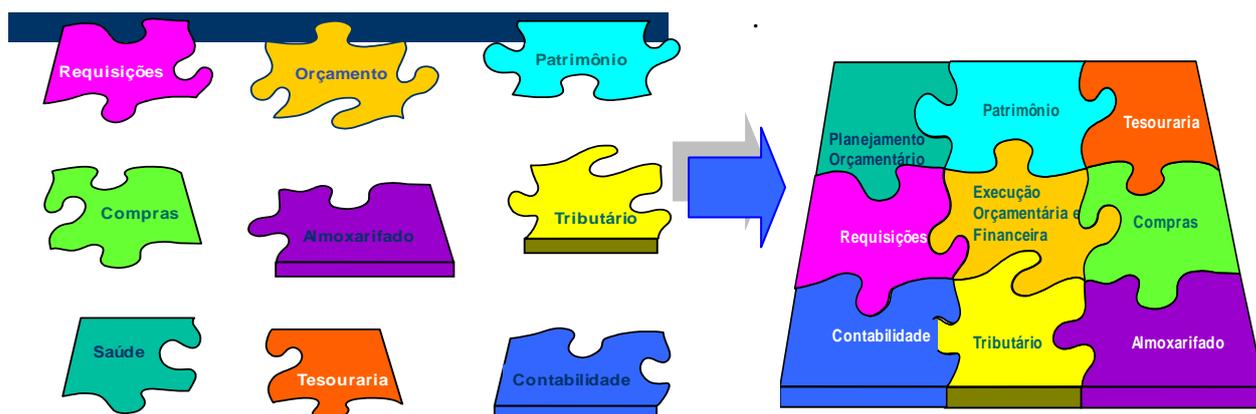


Figura 3 – Migração do Sistema de Informações Não Integradas para Aplicações Integradas

Na escolha do sistema de gestão foram levantadas as normas de qualidades (Quadro 3) com o objetivo de listar o maior número de características a serem verificadas em um software para que ele seja considerado um "software de qualidade".

NORMA	COMENTÁRIO
ISO 9126	Características da qualidade de produtos de software.
NBR 13596	Versão brasileira da ISO 9126
ISO 14598	Guias para a avaliação de produtos de software, baseados na utilização prática da norma ISO 9126
ISO 12119	Características de qualidade de pacotes de software (software de prateleira, vendido com um produto embalado)
IEEE P1061	Standard for Software Quality Metrics Methodology (produto de software)
ISO 12207	Software Life Cycle Process. Norma para a qualidade do processo de desenvolvimento de software.
NBR ISO 9001	Sistemas de qualidade - Modelo para garantia de qualidade em Projeto, Desenvolvimento, Instalação e Assistência Técnica (processo)
NBR ISO 9000-3	Gestão de qualidade e garantia de qualidade. Aplicação da norma ISO 9000 para o processo de desenvolvimento de software.
NBR ISO 10011	Auditoria de Sistemas de Qualidade (processo)
CMM	Capability Maturity Model. Modelo da SEI (Instituto de Engenharia de Software do Departamento de Defesa dos EEUU) para avaliação da qualidade do processo de desenvolvimento de software. Não é uma norma ISO, mas é muito bem aceita no mercado.
SPICE ISO 15504	Projeto da ISO/IEC para avaliação de processo de desenvolvimento de software. Ainda não é uma norma oficial ISO, mas o processo está em andamento.

Quadro 3 – Normas de Qualidade para software

Foram considerados grupos de características divididos em **funcionalidade, confiabilidade, usabilidade, eficiência, manutenibilidade e portabilidade** para apoiar na definição do sistema de gestão. Cada grupo foi dividido em algumas subcaracterísticas. A lista completa dos nomes dados pelo ISO/IEC para as características e subcaracterísticas está no Quadro 4 que foi utilizada como referencial para escolha do novo sistema de gestão.

CARACTERÍSTICA	SUBCARACTERÍSTICA	PERGUNTA CHAVE PARA A SUBCARACTERÍSTICA
<b>Funcionalidade</b> (satisfaz as necessidades?)	Adequação	Propõe-se a fazer o que é apropriado?
	Acurácia	Faz o que foi proposto de forma correta?
	Interoperabilidade	Interage com os sistemas especificados?
	Conformidade	Está de acordo com as normas, leis, entre outros?
	Segurança de acesso	Evita acesso não autorizado aos dados?
<b>Confiabilidade</b> (é imune a falhas?)	Maturidade	Com que frequência apresenta falhas?
	Tolerância a falhas	Ocorrendo falhas, como ele reage?
	Recuperabilidade	É capaz de recuperar dados em caso de falha?
<b>Usabilidade</b> (é fácil de usar?)	Inteligibilidade	É fácil entender o conceito e a aplicação?
	Apreensibilidade	É fácil aprender a usar?
	Operacionalidade	É fácil de operar e controlar?
<b>Eficiência</b> (é rápido e "enxuto"?)	Tempo	Qual é o tempo de resposta, a velocidade de execução?
	Recursos	Quanto recurso usa? Durante quanto tempo?
<b>Manutenibilidade</b> (é fácil de modificar?)	Analisabilidade	É fácil de encontrar uma falha, quando ocorre?
	Modificabilidade	É fácil modificar e adaptar?
	Estabilidade	Há grande risco quando se faz alterações?
	Testabilidade	É fácil testar quando se faz alterações?
<b>Portabilidade</b> (é fácil de usar em outro ambiente?)	Adaptabilidade	É fácil adaptar a outros ambientes?
	Capac. para ser instalado	É fácil instalar em outros ambientes?
	Conformidade	Está de acordo com padrões de portabilidade?
	Capac. para substituir	É fácil usar para substituir outro?

Quadro 4 – Características e subcaracterísticas para escolha do sistema

A escolha do sistema de gestão possibilitou à administração agilizar as atividades com maior intensidade nos processos já revisados, pois os sistemas foram customizados para o novo desenho, e, assim, criaram condições de disponibilizar novos serviços para a população, conforme demonstra o Quadro 5.

FUNÇÃO DO GOVERNO	PRODUTOS
Gabinete	Sistema de Gestão
Educação	Sistema de Gestão Atribuição e remoção de aulas Modernização no atendimento e administração da biblioteca pública
Saúde	Sistema de Gestão
Secretarias Sociais	Cadastro Único
Infra-estrutura	Sistema de Gestão Plano de Limpeza Urbana
Planejamento	Sistema de Gestão Implantação de Sistemas Geo-referenciados
Administração	Sistema de Gestão Leilão eletrônico Site da Prefeitura Praça de Atendimento 0800 para solicitações de serviços Serviços do RH via Internet Acompanhamento da tramitação de Processos via Internet Acompanhamento de Solicitações de Serviços

	Emissão de Certidões Negativas Emissão de segunda via de Boletos para pagamento IPTU Cartão de Ponto eletrônico
Finanças	Sistema de Gestão Modernização do Processo de arrecadação
Comunicação Social	Portal da Prefeitura Sistema de Gestão

Quadro 5 – Produtos por Áreas e Função do Governo

## 5 CONCLUSÃO

O sucesso do Projeto Arrumando a Casa equilibrou-se por meio de Fóruns responsáveis pela disseminação do conhecimento, pela orientação da Coordenação do Projeto, para que todos soubessem para onde caminhar, pelo Grupo de Secretários das Áreas Meio. que possibilitaram que todos caminhassem com o menor esforço possível e numa maior velocidade possível, e pelos demais Grupos que foram os principais responsáveis pela criação do conhecimento e das soluções.

As três vertentes: interação e articulação; sensibilização e mobilização apoiaram a elaboração do Plano, que, baseado numa metodologia de gerenciamento de processos, possibilitou desburocratizar e romper com a cultura meramente burocrática na emergência do sistema de gestão centrada no cidadão.

A tecnologia da informação foi um ferramental de apoio importante na prática das novas atividades, porém o sucesso de sua aplicabilidade ocorreu devido ao estudo e remodelagens dos processos existentes e da utilização de softwares apoiados em conceitos de qualidade.

Outro fator importante foi a sensibilização das pessoas para o processo de mudança, tornando-as agentes de criação do conhecimento, que possibilitou que conhecimentos tácitos fossem transformados em conhecimento explícito, ao qual todos os envolvidos tiveram acesso e utilizaram na concepção dos novos sistemas.

## NOTAS EXPLICATIVAS

<sup>5</sup> A Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Publicada no Diário Oficial da União de 05 de maio de 2000), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tal como responsabilidade na gestão fiscal que pressupõe que as ações sejam planejadas e transparentes, em que se previnam os riscos e se corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, entre outros.

<sup>6</sup> O Programa Nacional de Desburocratização tem como finalidade dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública, aprovado pelo Decreto nº 84.740, de 18 de julho de 1979 e serve de base para a administração municipal.

<sup>7</sup> Conforme definido em PQSP (2002, p. 2), verificou-se que se deve diferenciar a gestão governamental da gestão pública, uma vez que cada uma possui caracterização distinta. A gestão governamental representa a condução política do Estado, e tem as pessoas participantes escolhidas pela sociedade para atuarem por períodos de tempo limitado, em que definem-se as políticas, programas e ações de governo. A gestão pública representa a condução técnica do Estado e se define por uma estrutura formal de cargos e funções, de caráter permanente e instituído para o cumprimento da missão organizacional. Essa gestão trata do gerenciamento de recursos voltados para apoiar os sucessivos governos na execução de suas políticas, programas e ações.

<sup>8</sup> Conforme Rodriguez (2002, p. 16), a Sociedade Industrial – iniciada por James Watt, em 1776. Possui como pilares de sustentação os meios de transporte, a energia e a indústria, tendo o Estado como agente de mudanças ou de construção da sociedade.

<sup>9</sup> Rodriguez (2002, p. 16) descreve que a Sociedade da Informação e do Conhecimento teve seu início a partir da década de 40, com o surgimento do primeiro computador, denominado Mark I, em Harvard, por Aitken, em 1944. Essa sociedade possui como pilares de sustentação a tecnologia da informação, a conectividade, a energia e, em especial, o conhecimento, e tem as empresas e redes de pessoas como agentes de mudança da construção da sociedade.

<sup>10</sup> Ao considerar enfoque competitivo no desenvolvimento de estratégia, tem a fórmula defendida por Porter (1998), que relaciona que as políticas e as metas devem ser balizadas pelo ambiente interno (fraquezas e capacidades organizacionais – pontos fortes e pontos fracos) e também pelo ambiente externo (ameaças e oportunidades) políticas e metas acrescidas do conhecimento dos ambientes, dos concorrentes, dos stakeholders internos e externos, sem deixar de considerar os valores daqueles que são responsáveis pela implementação da estratégia

<sup>11</sup> Para essa pesquisa, considera-se como estratégia o conceito de Wright, Kroll e Parnell (2000), ou seja, as estratégias referem-se aos planos que a alta administração deverá formular para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos da organização.

## REFERÊNCIAS

ALBERTIN, Alberto Luiz. **Administração de informática**: funções e fatores críticos de sucesso. São Paulo: Atlas, 1999.

BARBIERI, José Carlos; ÁLVARES, Antonio Carlos Teixeira. Inovações nas organizações. In: BARBIERI, José Carlos (Org.). **Organizações inovadoras**: estudos e casos brasileiros. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

BRASSARD, Michael. **Qualidade**: ferramentas para uma melhoria contínua. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1985.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. identificar nomes por extenso

CALDAS, Eduardo de Lima; KAYANO, Jorge. Indicadores para o diálogo. In: **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção** - Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: FGV-EAESP, 2002. p.292-303

DAFT, Richard L. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

\_\_\_\_\_. **Organizações: teorias e projetos**. São Paulo: Pioneira, 2002.

DAVENPORT, Thomas H; PRUSAK, Laurence. **Working knowledge: how organizations manage what they know**. Boston, Mass: Harvard Business School Press, 1998.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Análise e melhoria de processos**. Brasília. 2002. (Apostila de Curso de Análise e Melhoria de Processos).

GERSTEIN, Marc S. Das burocracias mecânicas às organizações em rede: uma viagem arquitetônica. In: NADLER, David. **Arquitetura organizacional: a chave para a mudança empresarial**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados**. São Paulo: Atlas, 1985.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Administração de projetos: como transformar idéias em resultados**. São Paulo: Atlas, 2002.

MCGEE, James V; PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica**. Managing Information Strategically. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MEDEIROS, Paulo H. R; GUIMARÃES, Tomás A. Mudança, Inovação e Aprendizagem em organizações no contexto da Administração Pública. In: Congresso latinoamericano de escolas de administração. **Anais...** PERU, 2003.

MITJAVILA, Miriam. II Seminário de Inclusão Social. São Paulo: Prefeitura de Santo André e CERFE. **Anais ...** 2001. p. 58.

NONAKA, Ikogiro; TAKEUCHI, Hirotaka **The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation**. New York: Oxford University Press, 1995.

PORTER, Michael. **Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors**. New York: Free Press, 1998.

PQSP – Programa de Qualidade no Serviço Público. **Manual para avaliação da gestão pública**. Brasília Ministério do Planejamento, 2002.

PROBST, Gilbert; RAUB, Steffen; ROMHARDT, Kai. **Gestão do conhecimento: os elementos construtivos do sucesso**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

QSP – Qualidade no Serviço Público. **Termo de Referência**. Brasília. Ministério do Planejamento, 2001.

RODRIGUEZ, Martius V. R. **Gestão empresarial: organizações que aprendem**. Rio de Janeiro: Qualitymark: Petrobras, 2002.

TELLES, Maria M. Mota; TEIXEIRA, Francisco L. Cruz. Aspectos de dominação e emancipação na gestão do conhecimento organizacional: o papel da tecnologia da informação. In: Encontro anual da ANPAD. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

TORRES, Noberto Antonio. **Planejamento de informática na empresa**. São Paulo: Atlas, 1989.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo. Atlas: 2000.

YIN, Robert K. **Case Study Research: design and methods**. USA: Sage, 1994.

## **MODERNIZING THE PUBLIC MANAGEMENT: FROM THE BUREAUCRATIZATION TO THE INNOVATION IN PROCESSES**

### **Abstract**

The article presents, in the inquiry information technology and communication, the stages and the results of the Project Arranging the House, that it looked for to modernize the public management, migrating of the model of bureaucratic management for the managerial, with focus in the townspeople. The Project, structured by means of the formation of Works Groups and of Forums, it looked for to lift the current processes, to propose innovations and to implement practices capable to minimize the natural resistances that happen during a change process. Inside of the theoretical referential they make appointment topics on model of organizational management, public management and modeling of processes organizational, tend, also, as theoretical source the asymmetry between the organizations mechanics and the organic ones. The results presented in the modernization of the management allow visualizing that the implemented actions facilitate the innovations, even so, the used pillars can be degenerate if the introduced practices don't go thoroughly communicated and if they don't converge for the real diagnosed needs.

**Keywords:** Public management. Organizational management. Public Institution. Innovation