

# ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: OS CASOS DO POUPATEMPO E DO DETRAN-SP

**IAN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION PROCESS OF ORGANIZATIONAL REFORMS IN PUBLIC ORGANIZATIONS: THE CASES OF POUPATEMPO AND DETRAN-SP**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: LOS CASOS DEL POUPATEMPO Y DEL DETRAN-SP**

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo compreender o processo de implementação de reformas organizacionais no setor público, enfocando dois casos emblemáticos do governo do Estado de São Paulo: a estruturação do Poupatempo e a reforma do Detran.SP. Para tanto, baseando-se na literatura sobre implementação de políticas públicas, procura identificar as variáveis e determinantes que incidem sobre os processos de implementação de reformas organizacionais. Assim, foram analisados os objetivos, valores e princípios que as orientam, bem como elas são levadas a cabo a partir de diversas variáveis, como os atores, seu papel, perfil e atuação. As categorias utilizadas para a análise permitiram identificar as variáveis que condicionam essas reformas, identificando questões comuns aos dois estudos e os elementos importantes para o seu sucesso.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reformas organizacionais, organizações públicas, implementação, gestão de organizações públicas, gerencialismo.

**Dênis Alves Rodrigues** denrogp@gmail.com

Doutorando em Administração de Empresas pela Faculdade FGV-EASP – São Paulo – SP, Brasil

**Gabriela Spanghero Lotta** gabriela.lotta@gmail.com

Professora da Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas – São Bernardo do Campo – SP, Brasil

Submetido 08.08.2016. Aprovado 18.04.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.63589>

**ABSTRACT**

*This article aims to understand the implementation process of organizational reforms in the public sector, focusing on two emblematic cases in the government of the State of São Paulo: the structuring of Poupatempo and the reform of Detran.SP. Based on the literature about policy implementation, it seeks to identify the variables and determinants that affect the implementation processes of organizational reforms. Thus, the goals, values and principles that guide them were analyzed, as well as the way they are carried out from several variables such as actors, their role, profile and performance. The categories used for the analysis allowed to identify the variables that determine these reforms, identifying issues common to both studies and the elements important to their success.*

**KEYWORDS:** *Organizational reforms, public organizations, implementation, management of public organizations, managerialism.*

**RESUMEN**

*Este artículo tiene como objetivo comprender el proceso de implementación de reformas organizativas en el sector público, centrándose en dos casos emblemáticos del gobierno del estado de São Paulo: la estructuración del Poupatempo (Proyecto que ofrece servicios de utilidad pública) y la reforma del Detran.SP (Departamento Estatal de Tránsito). Para ello, con base en la literatura sobre implementación de políticas públicas, busca identificar las variables y los factores determinantes que inciden sobre los procesos de implementación de reformas organizativas. Se analizaron los objetivos, valores y principios que las guían, y cómo se llevan a cabo a partir de una serie de variables tales como actores, papel, perfil y actuación. Las categorías utilizadas para el análisis permitieron identificar las variables que condicionan dichas reformas y reconocer cuestiones comunes a los dos estudios y los elementos importantes para su éxito.*

**PALABRAS CLAVE:** *Reformas organizativas, organizaciones públicas, implementación, gestión de organizaciones públicas, gerencialismo.*

**INTRODUÇÃO**

As pesquisas sobre implementação de políticas públicas vêm ganhando cada vez mais espaço nos últimos anos. Superada uma fase inicial, que remonta ainda aos anos 1970 e 1980, quando as análises eram apenas focadas na dicotomia entre os modelos *top-down* e *bottom-up*, pode-se dizer que, mais recentemente, entrou na agenda de estudos um conjunto de novas temáticas, como as relações estabelecidas no processo de implementação, consequências dos valores e ativismo dos burocratas (Abers & Tatagiba, 2014; Crantschaninov, 2014), implementação por atores não estatais (Tantivess & Walt, 2008), entre outros temas que ganharam centralidade na nova agenda de estudos de implementação.

As ideias dessa nova agenda sugerem algumas premissas básicas para a literatu-

ra. A primeira delas considera que a implementação não é uma atividade puramente administrativa, ou seja, ela não depende de aspectos puramente hierárquicos com estrita separação entre quem formula e desenha (*top*) e quem executa (*down*) (Barret, 2004; Howlett, Ramesh, & Perl, 2013).

Uma segunda premissa é de que o entendimento da implementação pressupõe superar a separação entre as fases das políticas públicas. Embora, em termos didáticos e analíticos, a observação das políticas a partir das fases do ciclo de políticas seja bastante eficaz, para o avanço das pesquisas sobre implementação é preciso refutar a ideia de que ela diz respeito apenas a executar o que foi decidido na fase de formulação. Instaura-se, assim, um modelo no qual a formulação e implementação constituem processos contínuos que pressupõem constantes tomadas de

decisões, em que, inclusive, há barganhas e negociações, sujeitas a valores e interesses dos atores envolvidos ao longo do processo (Lotta, 2012; Winter, 2010).

Outro elemento fundamental dos novos estudos de implementação diz respeito à centralidade analítica dada aos burocratas, os quais desempenham um papel que vai muito além das atribuições de um servidor público. Nos governos contemporâneos, a função desses atores é mais relevante, sendo eles muitas vezes os responsáveis pelo estabelecimento e gerenciamento das ações necessárias à concretização de determinada política pública (Cavalcante & Lotta, 2015; Howlett et al., 2013).

Nessas novas perspectivas, incorpora-se, às análises sobre implementação, o olhar para os múltiplos atores e agências envolvidas com interesses e participações distintas, mas que impactam a cadeia de processos decisórios. Isso fica ainda mais explícito em contextos federativos, como é o caso brasileiro, em que o envolvimento de diversos atores também passa por sua dinâmica, de acordo com os distintos arranjos setoriais relativos ao poder para executar as políticas e definir regras para a sua execução (Arretche, 2012).

A ideia central é de que diversas variáveis interferem nesse processo, e muitas decisões precisam ser tomadas. A compreensão dessas variáveis e decisões torna-se condição para a constantemente identificada distância entre o planejamento da política pública e sua concretização; “[...] essa distância diz respeito a contingências da implementação, explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementado-

res no contexto político, institucional e econômico em que operam” (Lotta, 2012, p. 191). Por outro lado, um conjunto de alterações na administração pública em contexto nacional e internacional também tem suscitado novas agendas de estudos. A reforma administrativa no setor público, baseada no modelo do New Public Management (NPM), gerou um conjunto de alterações nas estruturas e funcionamento de diversos Estados nas últimas décadas (Kuipers et al., 2014; Osborne & Gaebler, 1998; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Há, no entanto, uma lacuna analítica na compreensão dos processos de reforma administrativa em organizações públicas sob a perspectiva da implementação de uma política. Enquanto alguns estudos observam o NPM sob a ótica de suas ideias e formulações (Osborne & Gaebler, 1998; Pollitt & Bouckaert, 2011), outros o analisam sob a ótica dos resultados (Bianco, Souza, & Reis, 2014; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016). Entretanto, poucas são as análises sobre o processo de implementação das reformas.

Este artigo busca contribuir para o preenchimento dessa lacuna, procurando associar a literatura de análise de implementação de políticas às reflexões mais gerais sobre processos de reforma gerencial. Do mesmo modo, a presente análise também se preocupa com a compreensão das variáveis e decisões que são tomadas ao longo dessa fase, por diversos atores nela envolvidos, e que impactam os resultados das reformas.

O objetivo é, portanto, analisar o processo de reforma das organizações públicas, incorporando, de modo transversal, à análise, elementos da literatura de implementação, especialmente a observação das decisões

tomadas, do papel dos burocratas, dos valores envolvidos, das relações estabelecidas, para compreender como esses elementos impactam ou orientam o resultado geral da reforma. Com foco nesse escopo, o presente artigo pretende contribuir tanto para a literatura de implementação de políticas como para o debate sobre as reformas nas organizações públicas.

Em termos metodológicos, o presente trabalho se baseará em uma análise comparativa de estudos de casos sobre reformas de organizações públicas ocorridas no Estado de São Paulo (Poupatempo e Detran), as quais tiveram como principal foco de trabalho a melhoria do atendimento ao cidadão. No caso do Detran, procedeu-se à revisão de processos e reestruturação da organização (Rodrigues & Jayo, 2016), e, no caso do Poupatempo, criou-se uma nova estrutura que organiza, redesenha e reúne as atividades de outras organizações (Prado & Chasin, 2011). Todas essas reformas foram revistas procurando compreender as variáveis independentes mais importantes que influenciam o processo.

Em termos de estrutura, para atingir o objetivo desta pesquisa, além da presente introdução e das considerações finais, o artigo divide-se em três seções. Na primeira, é apresentada uma revisão da literatura, considerando tanto os estudos de implementação como as discussões sobre reformas no setor público. A segunda seção expõe a metodologia de análise comparativa utilizada neste artigo, e a terceira dedica-se às análises dos casos à luz da literatura. Por fim, é feito o encerramento com as considerações finais.

## REFORMAS DE ORGANIZAÇÕES COMO INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

A necessidade de estudar as organizações públicas e suas reformas surge da sua importância em transformar em realidade as políticas aprovadas pelos governos (Bryner, 2010). No entanto, vale lembrar que essas organizações não se limitam a isso, uma vez que constituem atores relevantes no processo de implementações das políticas, tomando decisões que influenciam sobremaneira sua efetividade e chances de sucesso.

Além disso, a preocupação com as reformas das organizações públicas tem sido um elemento importante dentro das pesquisas sobre administração pública desde a invenção das teorias da administração moderna (Toonen, 2010). No entanto, a agenda de reformas gerenciais dos últimos anos, promovidas pelo NPM, reforçaram ainda mais a importância do olhar para o processo das reformas.

Clarificando um pouco mais o termo reforma, elas “[...] são mudanças deliberadas nas estruturas e nos processos das organizações do setor público com o objetivo de levá-las (em algum sentido) a funcionar melhor” (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 2).

Considera-se, no entanto, que o olhar e análise dos processos de reformas em organizações públicas devem ter como base a compreensão dos instrumentos e motivações que lhes são aplicados, expondo seus objetivos e orientações. Ou seja, reformas não são técnicas gerenciais desprovidas de conteúdos teóricos, valores e motivações, e, sim, uma forma de concretização dos chamados instrumentos de ação pública.

Por instrumentação da ação pública, entende-se o conjunto dos problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar e dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental (Lascoumes & Galès, 2012). Isso significa que os instrumentos escolhidos, necessariamente, são permeados de interesses e valores pelos técnicos ou políticos que os adotam.

Em relação a esse debate, Howlett et al. (2013) dizem que os estudos de cientistas políticos sobre

[...] implementação e instrumentos políticos [...] tendem a revelar uma variedade mais ampla de fatores que influenciam as escolhas de instrumentos e em geral são, por natureza, mais empíricos. Para aqueles que estão em busca de parcimônia teórica, no entanto, esses estudos talvez não sejam tão elegantes quanto os gerados pelos economistas, mas ajudam a lidar com a complexidade do uso efetivo de instrumentos políticos e a desenvolver em termos indutivos uma teoria plausível da escolha de instrumentos na implementação política. (p. 191)

Os processos de reformas podem ser gradualistas e são caracterizados por procedimentos experimentais, consensuais e gradativos (Toonen, 2010), o que explica o fato de as reformas das organizações públicas ocorrerem de modo incremental, mesmo que não haja uma grande ação abrangente por parte do Estado.

Em relação às futuras análises sobre reformas de organizações públicas, Kuipers et al.

(2014) reforçam a importância de as pesquisas serem efetuadas sob as seguintes lentes:

1) Contexto: referente aos ambientes interno e externo da organização, como mudanças no ambiente político, na própria institucionalização da organização ou interesses e relações entre os atores diretamente envolvidos no processo de reforma (internos e externos).

2) Conteúdo: refere-se ao conteúdo da reforma em si, tais como estratégias da organização (como exemplo, tem-se a utilização ou não de serviços terceirizados), estrutura, procedimentos adotados, sistemas utilizados (por exemplo, o modelo de gestão pública adotado).

3) Processo: intervenções e processos envolvidos na implantação da mudança, resistências às mudanças, inclusive analisar se ela é radical ou emergente. Também se inclui neste tópico o modelo de implementação da reforma que é utilizado (*bottom-up* ou *top-down*), pois ele influencia o seu processo de desenvolvimento.

4) Resultados: diz respeito às atitudes, comportamentos, experiências e produtos relativos às reformas, ou seja, que são frutos delas. Os resultados (outcomes) podem ser explicitados no início do processo de reforma. Isso ocorre mais facilmente quando o processo é bem-planejado, o que também favorece a identificação dos resultados, por ser possível o batimento (conferência) com o planejado. Ou então, os resultados esperados da reforma podem ser gradativamente propostos, durante o seu processo e quando as mudanças são mais incrementais.

Um último ponto reforçado pelos autores é a importância de compreender a liderança e seu papel no processo de reforma, cujo tema terá uma atenção especial em subitem posterior, até pelo aumento de sua atenção acadêmica.

Após essas considerações, será efetuado um levantamento bibliográfico um pouco mais detalhado dos temas que influenciam as reformas, colaborando com a análise que será realizada de maneira comparativa entre os casos escolhidos.

### *Modelo de gestão pública e o caso brasileiro*

Tem-se como pressuposto que os valores relativos à gestão pública influenciam as reformas das organizações públicas. Nesse sentido, por exemplo, as orientações oriundas do mercado privado e das escolas de negócios, conhecidas como NPM (Osborne & Gaebler, 1998), tiveram impacto nas organizações públicas e geraram conflitos pelas diferenças de cultura, formas de procedimentos e resultados esperados (Barret, 2004, como citado em Wilson, 1992). Essa perspectiva gerencialista não tinha se tornado apenas um *locus* empírico para pesquisa, mas, sim, transformou-se implicitamente no modelo para estudar reforma e a administração pública de modo comparativo (Toonen, 2010, como citado em Chandler, 2000). Portanto, aqui se destaca um conjunto de valores trazidos pela adoção do instrumento, que não é nulo em termos de interesses e de resultados esperados.

O modelo proposto por Osborne e Gaebler (1998) procura romper com práticas do mo-

delo weberiano de gestão (burocrático). Tal fato evidencia-se, por exemplo, quando citam um caso relevante, onde o importante é a “[...] orientação da organização para a sua missão, não por normas” (p. 118).

Essa proposta também trouxe orientações para o Brasil, onde ficou conhecida como modelo gerencialista, e uma de suas materializações é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995). Esse plano faz referência aos modelos burocrático e gerencial, esse último como a nova proposta para o Estado brasileiro.

Entre as orientações do PDRAE, reforçam-se as ações exclusivas do Estado e os serviços que não lhe são exclusivos e que, portanto, também poderiam ser realizados por organizações não governamentais (ONGs) (como as Organizações Sociais [OSs]) e por empresas, além das atividades pertencentes ao mundo empresarial. Evidencia-se aqui uma vontade de diminuir as atribuições exclusivas do Estado, repassando-as para outras entidades (como as ONGs ou OSs).

Por outro lado, ainda sobre o caso brasileiro, Vaz (2006) diz que três forças direcionaram as reformas no serviço público, a partir da redemocratização da década de 1980:

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

Essas orientações de gestão pública não se constituem de um modelo único ideal e

aplicado no mundo, afirmativa corroborada pelo trabalho de Pollitt e Bouckaert (2011), que categorizaram, apesar de identificarem tantos outros modelos descritos na literatura, três tipos: NPM, *New Public Governance* (NPG) e *Neo-Weberian State* (NWS).

O caso brasileiro aproxima-se do NWS ou Estado neoweberiano, pois, de acordo com os autores, essa proposta é “[...] uma tentativa para modernizar a burocracia tradicional tornando-a mais profissional, eficiente e amigável ao cidadão” (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 19).

#### *Os burocratas e a reforma de organizações públicas*

Um elemento central para compreender a implementação das reformas diz respeito à atuação da burocracia nos processos decisórios. Analisando diferentes estratos da burocracia, a literatura tem evidenciado cada vez mais o impacto de suas decisões nos resultados das políticas. Com relação à burocracia de alto escalão, Loureiro Olivieri e Martes (2010) apontam que “[...] os burocratas têm participado ativamente dos processos decisórios nas democracias contemporâneas” (p. 73), de modo que se pode concluir que elas se configuram um ator com importante papel nos processos de reformas de organizações públicas.

Já com relação às burocracias de médio escalão, trabalhos recentes demonstraram como elas têm sido cada vez mais profissionalizadas, em termos técnicos, e como vêm ganhando mais espaço nos processos decisórios, exercendo influência em diferentes setores (Cavalcante & Lotta, 2015). Sua atuação vai na direção de construir relações e

estabelecer processos de trocas de informações entre os demais estratos da burocracia, o que lhes dá uma posição estratégica na tomada de decisão.

Já com relação à burocracia de nível de rua, a literatura a define como trabalhadores de linha de frente que possuem muitas responsabilidades centrais dos órgãos públicos, da determinação da elegibilidade de programa, ou acesso a ele, até alocação de recursos (Hupe & Hill, 2007; Meyers & Vorsanger, 2010). Como a literatura tem demonstrado, esses atores exercem ampla discricionariedade e atuam em constante interação com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários que influenciam seu comportamento e o processo de implementação (Lotta, 2012).

Também tem-se que a burocracia não é isenta, desprovida de valores e interesses, mas, sim, age voltada a diferentes interesses e valores (Crantschaninov, 2014; Evans, 2011; Hupe, Hill, & Buffat, 2015). Os atores envolvidos na implementação realizam um processo de adaptação em que conectam o que devem fazer com o que gostariam que fosse feito e aquilo que de fato pode ser feito (Brodkin, 1997; Lima & D’Ascenzi, 2013). Ao mesmo tempo que os recursos, a estrutura e a dinâmica dos espaços de atuação afetam o que é possível realizar (Lima & D’Ascenzi, 2013), há uma conformação constante entre esses fatores e a percepção e interpretação que constroem sobre seu trabalho (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Assim, é possível supor que as burocracias impactem diretamente os processos de reformas organizacionais, especialmente no que diz respeito à entrega dos novos servi-

ços (burocracia de nível de rua) e à implementação de reestruturações (especialmente no alto e médio escalões), desde que seus interesses ou posicionamentos sejam considerados, sendo, portanto, uma importante análise do processo de reforma.

Em uma visão um pouco mais ampla sobre a burocracia e seus impactos nas organizações, Denhardt (2012), de maneira alinhada com o humanismo organizacional, ressalta que:

[...] estudos científicos sobre o comportamento do trabalhador e a organização informal levaram à conclusão de que estilos mais abertos e participativos de administração resultaram não só em trabalhadores mais satisfeitos, mas também em trabalhadores mais produtivos. (p. 130)

Assim, organizando e resumindo o debate sobre a influência da burocracia nos processos de reforma das organizações públicas, identificou-se que existem diferentes estratos da burocracia, com responsabilidades distintas, baseadas nos diferentes enquadramentos hierárquicos que ocupam nas organizações, e que podem influenciar fortemente os processos de reforma organizacional.

Especificamente para o Brasil, tem-se que “[...] a burocracia não apenas participa do processo decisório, mas é um dos seus atores mais importantes” (Loureiro et al., 2010, p. 74), sendo fundamentada a afirmativa em questões históricas e situações que perpetuam, como o insulamento burocrático ou corporativismo. Todavia, seu poder também deriva da “[...] decisão estratégica do Poder Executivo de tentar obter, por meio dos bu-

rocratas que ocupam cargos de confiança, alguma garantia de que sua direção e controle sobre a máquina estarão assegurados” (Loureiro et al., 2010, p. 104). Assim, essa relação entre político e burocrata possui diversos interesses e realidades que precisam ser considerados na implementação de reformas de organizações públicas.

### *Apoio político às reformas organizacionais*

Outro elemento apontado pela literatura como condição para a concretização de reformas diz respeito à capacidade política para enfrentar os desafios de uma reforma e, assim, utilizar instrumentos de gestão para a reorganização governamental (Howlett et al., 2013, p. 194). A análise do apoio político às reformas organizacionais urge da necessidade de muitos recursos para sua viabilização, tais como aportes humanos, financeiros, tecnológicos, entre outros, e, para além disso, atores importantes nesse processo podem ser contra a reestruturação. Ou, ainda, se for o caso de alterações na legislação, pode ser necessário o assentimento do Poder Legislativo. Assim, a falta de apoio político pode impedir que os objetivos sejam alcançados (Bryner, 2010).

Esse alinhamento é importante e está conectado com os trabalhos sobre politização da administração, onde um dos conceitos daria conta não apenas da atividade de funcionário público, mas também de sua carreira, que depende mais de normas políticas (Rouban, 2010), o que sugere a importância do alinhamento entre burocracia e política para a efetividade da ação nas reformas públicas.

Não se pretende debater, nesta pesquisa, os valores que estão relacionados à autonomia



que a burocracia precisa ter em maior ou menor grau, e essa relação com a área política (eleitos e partidos), mas, sim, reforçar que essa conexão existe e influencia reformas organizacionais, até pelo fato de países diferentes entenderem como um bom gestor profissional pessoas com diferentes qualidades ou perfis (Rouban, 2010), o que impacta a sua maneira de recrutá-los.

A análise das implementações de reestruturações precisa se ater a um importante *trade-off*, que é a autonomia dada aos órgãos públicos para efetivarem suas ações e os controles externos e políticos que os cercam e que têm o potencial de direcionar as suas ações (Knott & Hammond, 2010, p. 198).

#### *Liderança na administração pública*

Esse aspecto levantado por Kuipers et al. (2014) aparentemente possui muita importância para as reformas, e um dos motivos que o alinha ao modelo de gestão neoweberiano é devido ao apontamento de Tummers e Kruyen (2015), que entendem que os líderes e os funcionários criativos podem ser benéficos para a gestão pública, pois são capazes de vislumbrar novas formas de trabalhar em conjunto com o cidadão.

Dessa forma, pode-se auferir melhorias significativas em termos de gestão com foco no cidadão, apropriando-se desse tipo de visão, em que se procura melhorar o relacionamento com o cidadão, por exemplo, criando novos canais de comunicação e prestação de serviços públicos.

Ainda, pode-se diferenciar a liderança política, a qual cabe a atores políticos responsáveis por uma dada reforma ou projeto, da

liderança administrativa, que também é importante para os processos de reforma (Kuipers et al., 2014); além disso, a própria liderança pode ser um fator-chave no processo de mudança (Kuipers et al., 2014).

É importante efetuar uma distinção entre a liderança política, que é mais forte no processo de tomada de decisão sobre a política pública, e a liderança administrativa, ou técnica, que tem mais efeito no conteúdo durante a fase de implementação (Askim, Christensen, Fimreite, & Laegreid, 2009).

Assim, os líderes políticos precisam se esforçar mais para que determinada solução seja aceita e escolhida, embora seja relevante seu apoio durante o processo de implementação. Por outro lado, o apoio da liderança administrativa é fundamental quando do processo de concretização da solução escolhida, enfrentando os entraves burocráticos ou técnicos que aparecerão.

Os estudos de implementação têm demonstrado que a atuação de líderes envolve principalmente duas capacidades: a de mobilizar esforços em torno de determinados projetos (e seus valores) e a de mobilizar redes e relações de pessoas e organizações para viabilização das ideias. Para compreensão de como as mudanças são viabilizadas e aceitas pelo corpo burocrático, portanto, torna-se central compreender o papel das lideranças – sejam elas formalmente reconhecidas como tal ou legitimadas por sua autoridade prática (Abers & Keck, 2013).

#### **ASPECTOS METODOLÓGICOS DESTA PESQUISA**

Esta pesquisa propõe-se a efetuar uma aná-

lise comparativa de duas reformas significativas e com relativo sucesso que ocorreram no Estado de São Paulo. São elas:

a) Poupatempo: este modelo diferenciado de prestação de serviço foi implantado em 1997, quando foi desenvolvido um programa (Poupatempo) que pretendia privilegiar o atendimento ao cidadão, criando “ilhas de excelência” onde diversos serviços de vários órgãos estaduais (principalmente) e federais – tais como emissão de Carteira Nacional de Habilitação (CNH), documentos de veículos, Registro Geral (RG), Procon (atendimento e apoio em relações de consumo), Carteira de Trabalho, entre outros – seriam realizados em um mesmo local. Ali também seriam compartilhados serviços de infraestrutura, de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de terceirizados, como aqueles de orientações para o atendimento, organização das filas e tempo de atendimento (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Teciano, 2014). Pretendia-se, portanto, uma padronização dos serviços de atendimento. O programa iniciou-se com sete unidades, quatro privilegiando a capital, uma na Região Metropolitana (São Bernardo do Campo), uma unidade em Campinas e outra em São José dos Campos (Annenberg, 2002; Teciano, 2014). Doze anos depois, em 2009, o Poupatempo já possuía 11 postos fixos e mais sete unidades móveis (Gonçalves & Viégas, 2009).

b) Detran.SP: este processo de reestruturação iniciou-se em 2011, quando o Governo do Estado de São Paulo resolveu transferir o Detran.SP da Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Gestão Pública (e posteriormente para a Secretaria de Planejamento). Mudava-se, portanto, o foco do

órgão, que passou a se preocupar mais em melhorar seu atendimento, desburocratizando-o, disponibilizando serviços eletrônicos (via *web*), entre outras alterações estruturais, como o seu organograma, e regionalizando (descentralizando) suas atividades. Além disso, as ferramentas de TIC também passaram a ser utilizadas mais intensamente (Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016). Ademais, já se fazia presente, de maneira mais completa em termos de serviços, em 336 Circunscrições Regionais de Trânsito – Ciretrans (municípios) (Rodrigues, 2015).

Esse trabalho comparativo utilizou estudos de casos publicados (obras acadêmicas) que tratam do assunto em comento, sendo o principal objetivo encontrar os pontos importantes, conforme revisão de literatura, para levar adiante os processos de reformas em análise. Como categorias de análise, foram consideradas as definidas por Kuipers et al. (2014) (contexto, conteúdo, processo, resultados e liderança), bem como focos da área de implementação de políticas públicas, tais como o papel da burocracia, modelo de implementação (*top-down* ou *bottom-up*) e apoio político ao projeto. Os resultados dos dois tipos de análises supramencionados foram postos de maneira conectada ou matricial, até para facilitar o entendimento integrado dos temas, além de suas correlações.

Para proporcionar maior validade acadêmica a este trabalho, considerando as críticas e dificuldades em utilizar algumas metodologias de pesquisas qualitativas em estudos que analisam situações sociais ou organizacionais (Abib, Hoppen, & Hayashi, 2013; Pozzebon, Rodriguez, & Petrini, 2014), foi desenvolvido um modelo de levantamento de informações sobre os casos de estudos

de modo imparcial. Para tanto, foi utilizada a ferramenta de pesquisa do Google acadêmico, a qual mostra os artigos mais citados, incluindo citações não acadêmicas. Foi efetuada uma busca pelas palavras “Poupatempo” e “Detran.SP”, sendo analisadas as duas primeiras páginas de retornos (maior quantidade de citações de acordo com a ferramenta utilizada) sobre cada tema. É importante frisar que foram excluídos os retornos (artigos ou trabalhos) que não apresentavam o foco a que se pretende este trabalho ou aqueles que tratavam de organização diversa.

Além disso, três meses após a primeira pesquisa via ferramenta do Google acadêmico, foi realizada nova investigação e, com isso, incluídos mais trabalhos acadêmicos sobre os dois casos em estudo. Esse procedimento aumenta a validade dos trabalhos analisados, por garantir maior base de informações para análise, e, portanto, qualifica melhor a parte empírica e metodológica deste trabalho.

Para o caso do Poupatempo, foram encontrados sete trabalhos e, para o caso do Detran.SP, três, conforme o Quadro 1, a seguir.

Quadro 1. Trabalhos acadêmicos encontrados

<b>Poupatempo</b>	<b>Detran.SP</b>
Annenberg, 2002	Rodrigues, 2015
Tokairim & Lopes, 2003	Rodrigues & Jayo, 2015
Painelli, 2008	Rodrigues & Jayo, 2016
Gonçalves & Viégas, 2009	
Prado & Chasin, 2011	
Gutierrez, 2012	
Teciano, 2014	

Este trabalho comparado verificará, portanto, quais as variáveis independentes mais importantes apontadas pelas pesquisas para o sucesso das reformas das organizações, considerando as duas reformas organizacionais em estudo, com base nos artigos e trabalhos acadêmicos selecionados.

Inicialmente, para garantir que os trabalhos encontrados contribuam para o atingimento do objetivo desta pesquisa, foram verifica-

dos quais os assuntos e em qual profundidade cada trabalho acadêmico analisa as respectivas reformas, considerando alguns critérios: alto, se o tema (área) é abordado de maneira significativa, permitindo uma boa análise de seu conceito; médio, se o cita e explana de maneira mediana; e baixo, se o cita de modo superficial ou nem o cita (Quadro 2).

Quadro 2. Análise dos trabalhos identificados

Artigo	Assunto	Foco do trabalho	Contexto	Conteúdo	Processo	Resultados	Liderança
Annenberg, 2002	Poupatempo	Apresentar o Poupatempo, descrever os serviços e apresentar os resultados.	baixo	médio	médio	alto	baixo
Tokairim & Lopes, 2003	Poupatempo	Apresentar o Poupatempo, focar a importância de desenvolver serviços eletrônicos.	baixo	baixo	médio	médio	baixo
Painelli, 2008	Poupatempo	Modelo de gestão pública e implementação.	médio	alto	médio	alto	baixo
Gonçalves & Viégas, 2009	Poupatempo	Momento e descrição do programa Poupatempo.	médio	médio	baixo	baixo	baixo
Prado & Chasin, 2011	Poupatempo	Analisar o tipo de política pública do Poupatempo, verificando os obstáculos para sua implementação.	alto	alto	alto	alto	médio
Teciano, 2014	Poupatempo	Analisar o Poupatempo sob a ótica de inovação em serviços públicos	alto	alto	médio	alto	alto
Rodrigues, 2015	Detran.SP	Analisar o processo de implementação da reforma do Detran.SP e suas diretrizes.	alto	alto	alto	alto	médio
Rodrigues & Jayo, 2015	Detran.SP	Analisar o processo de implementação da reforma do Detran.SP e suas diretrizes.	alto	alto	alto	alto	médio
Rodrigues & Jayo, 2016	Detran.SP	Analisar o processo de implementação da reforma do Detran.SP e suas diretrizes.	alto	alto	alto	alto	médio

O Quadro 2 permite verificar que, considerando a revisão de literatura anterior, é possível fazer um estudo comparado entre os dois processos de reformas e que, embora distintos, ocorreram no mesmo Estado e permitem analisá-los pelas categorias propostas. O uso conjunto dessas ferramentas metodológicas visa garantir maior rigor científico a este trabalho.

## ANÁLISE COMPARATIVA – DEBATE SOBRE OS ACHADOS

A partir da leitura dos artigos, tornou-se possível comparar os dois casos, que são relevantes e conhecidos pelo seus relativos sucessos (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016; Teciano, 2014). Frise-se que, como o caso do Poupatempo existe há mais tempo, desde 1997 (Prado & Chasin, 2011; Teciano, 2014), isso facilita a análise, até por existirem mais trabalhos acadêmicos sobre ele. Por outro lado, tem-se o caso do Detran.SP, que, embora mais recente, pois se iniciou em 2011 (Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016), já dispõe de informações que permitirão entender as variáveis independentes mais importantes nesse processo.

### *Contexto*

Os estudos de casos demonstram que os contextos para sua implementação são elementos importantes para criarem (ou não) uma predisposição para a reforma. Em ambas as situações, havia um contexto crítico dentro das organizações públicas: no caso do Poupatempo, a necessidade de as organizações passarem a prestar parte de seus serviços dentro desse novo programa, da

maneira mais padronizada e com a maior qualidade possível; e, no caso do Detran.SP, a mudança do órgão da Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Gestão Pública implicava profunda alteração em seu corpo burocrático, uma vez que os policiais que ali trabalhavam (que eram muitos e prestavam serviços em todos os municípios do Estado) precisariam retornar para a Secretaria de Segurança Pública. Houve, também, significativa mudança em seu organograma, criando regionais para auxiliar a melhora da prestação dos serviços e padronização, mudando o foco de ação.

Além disso, a sociedade cobrava uma melhor prestação de serviços públicos, e a ideia de um único local para concentrá-los (Poupatempo) já era um modelo implantado internacionalmente, que apresentava relativo sucesso.

Essa análise de contexto evidencia a urgência da realização de reformas para a adaptação da área de atendimento, o que criava um ambiente externo (demais atores envolvidos, como governo e cidadãos) positivo, apoiando a reestruturação.

Nas duas situações, o governador em exercício apoiou os projetos, o que foi muito importante, pois ambos envolviam mudanças de cultura em fortes e antigas burocracias, como as da área de segurança pública. Isso colaborou para o entendimento do sucesso das reformas em estudo, pela necessidade de fazer alterações estruturais em ambos os casos, e, quando necessário, foram realizadas mudanças de diretores de departamentos que eram contrários ao projeto (Prado & Chasin, 2011).

A clareza sobre a inevitabilidade de reforma é explicitada, nos casos em estudo, mais fortemente pela necessidade de melhoria da qualidade do atendimento, o que emerge dentro de um contexto de tentativa de quebras de alguns paradigmas burocráticos, procurando tornar o Estado mais eficiente por meio de uma estrutura inovadora para a área e para os modelos brasileiros, aproximando-se do modelo gerencialista. Especificamente para esses casos, o maior foco era a melhoria do atendimento do cidadão e envolvia emissão de documentos (RG, CNH, Carteira de Trabalho, entre outros), embora, no caso do Poupatempo, existam outros tipos de serviços, como o fornecido pelo Procon-SP (Prado & Chasin, 2011; Teciano, 2014).

Os dois projetos também foram desenhados dentro do Poder Executivo, que foi responsável por sua agenda e formulação. No entanto, no caso da reforma do Detran-SP, foi necessário apoio do Poder Legislativo para muitas das alterações que ocorreram, principalmente quanto a sua nova forma jurídica (autarquia) e para a criação de carreiras específicas (burocracia, inclusive de nível de rua). Todavia, essas alterações aconteceram em meio à reforma.

### *Conteúdo*

O modelo de gestão pública que estava por trás dessas mudanças é o gerencialista, que, como dito anteriormente, procura tornar o Estado mais eficiente, rompendo com alguns dos paradigmas burocráticos e procurando resolver algumas de suas disfunções (extremo controle procedimental, por exemplo). Além disso, sua preocupação em melhorar a prestação de serviços públicos e

racionalizar os processos reforça essa posição.

As estratégias utilizadas tinham semelhanças, inclusive na escolha do dirigente público que levaria o projeto adiante, mas recebiam, também, apoio político para fazer as mudanças necessárias e alterar os modelos vigentes.

Nos dois casos, foram necessários investimentos em recursos humanos e financeiros, ou seja, embora se tenha obtido economias de maneira direta e indireta após o projeto, eles precisaram de investimento em termos de pessoal, financeiro e de infraestrutura para a sua implementação (Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016). Essa análise mostra que há uma contradição com as propostas gerencialistas, entre as quais muitas davam conta da necessidade de diminuição dos gastos públicos, mas, para atingir os objetivos das reformas, foi necessário aumento de investimento financeiro.

Ainda, ambos os projetos utilizaram serviços contratados de terceiros (terceirização) para executarem parte das atividades, principalmente no tocante a atendimento e orientação do cidadão (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016; Teciano, 2014), criando, assim, um novo paradigma de atendimento. Embora tenha ficado claro que o Detran.SP se espelhou no modelo do Poupatempo para desenhar seus locais de atendimento (fluxos de procedimentos mais eficientes, disposição de mesas, controle de senhas etc., tudo visando garantir um melhor atendimento ao cidadão), a sua reforma não se limitou à revisão de local e forma de aten-

dimento, uma vez que questões sobre organograma e criação de carreiras específicas também foram tratadas.

O Detran.SP passou por um processo de desconcentração e regionalização, e também por uma modificação da sua configuração original (organograma e estrutura física de atendimento), gerando uma situação complexa devido ao fato de ter que adaptar todas as suas unidades (336 ciretrans/municípios) ao novo padrão de atendimento (Rodrigues, 2015). Já no caso do Poupatempo, logo no início, foram criadas sete unidades novas (Annenberg, 2002; Teciano, 2014).

Percebe-se que, nesse ponto, as estratégias foram diferentes, conforme a necessidade assim o exigia. Por ser um ente novo, o Poupatempo não se viu obrigado a se estruturar e atender todo o Estado em pouco tempo, tornando-se algumas “ilhas de excelência”. Entretanto, o Detran.SP, embora tenha se utilizado de modelos pilotos, para depois expandir, em muito menos tempo, já havia conseguido reestruturar boa parte de suas unidades de atendimento, com reforma total nas 55 mais importantes, pois representavam a maioria dos atendimentos (serviços prestados) no Estado (Rodrigues, 2015).

Portanto, constata-se que os dois casos possuíam um forte apelo para a melhoria do atendimento ao cidadão, focado a revisão de processos e criação de uma infraestrutura que desse suporte a esses objetivos principais de suas reformas.

### *Processo*

Nos dois casos, foram necessários diálogos entre, pelo menos, duas áreas e algumas

burocracias existentes para que as mudanças propostas fossem implementadas. Além disso, os obstáculos que apareceram foram gradualmente removidos por meio de apoio político e administrativo para o seu sucesso.

Foi necessário, em ambos os casos, que os funcionários participantes do projeto passassem por treinamento, bem como a realização de processos seletivos para que fossem escolhidos funcionários para trabalhar no Poupatempo ou atuar em cargos diretos do Detran.SP. Isso porque a preocupação era que eles estivessem alinhados com a nova cultura, sendo necessário o conhecimento técnico, mas também era muito importante a visão de foco no cidadão, procurando resolver seus problemas (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016). Houve, nessa perspectiva, uma consideração sobre a importância de influenciar os valores dos atores burocráticos de modo a ganhar adesão e coerência com as propostas em curso.

Optou-se, ainda, por criar formas de atendimento não presenciais, como pela internet e telefone. Nesse aspecto, enquanto o Poupatempo realizava o agendamento de seus serviços pelo seu sítio eletrônico, o Detran.SP criava a possibilidade de que alguns de seus serviços fossem realizados de maneira eletrônica, também pelo seu sítio eletrônico. A motivação da adoção dos canais não presenciais (instrumentos) estava fortemente ancorada em princípios da própria reforma administrativa (facilitar o acesso do cidadão aos serviços do órgão público).

Esses processos também apresentaram outros pontos em comum, como a forma

como ocorreram, incremental ou emergente, conforme definido por Kuipers et al. (2014). Em ambos, a decisão sobre a reforma em si ocorreu no topo (modelo *top-down*) da administração pública estadual, o que acabou por viabilizar a mobilização dos recursos necessários. Pode-se atribuir isso à necessidade de desenvolverem amplos processos de negociações e de convencimento, inclusive no trato com atores contrários às mudanças. Reforçando essa escolha, tem-se a necessidade de ultrapassar as barreiras burocráticas e as dos burocratas, especificamente as resistências às alterações, que podem emergir por conta de interesses que estariam sendo sufocados no processo de mudança. Além disso, esse modelo emergente ou incremental permitiu monitoramento do processo e retorno à sociedade para ter certeza dos passos seguintes, e se a direção escolhida seria correta e agregaria valor social. Essa constatação ficou mais evidente em Rodrigues (2015), em seu estudo sobre a reforma do Detran.SP.

Um último ponto importante foi a decisão sobre o perfil das pessoas que trabalhariam no atendimento ou no seu acompanhamento (*street-level bureaucracy*), pois, nessa etapa, a burocracia precisaria ter pouca discricionariedade e realizar os serviços com isonomia, sem privilégios ou dificuldades para cada cidadão. Trata-se de uma fase diferente do processo de reestruturação, em que a burocracia, do alto escalão da organização em questão, precisa de um espaço maior de discricionariedade para concretizar os objetivos da reforma, considerando as várias barreiras que se apresentam e os momentos de tomada de decisões.

### *Resultados dos processos de reforma*

Os resultados observados em ambos os casos foram positivos na direção das reformas. Foram criadas novas formas de atendimento, com ampla aceitação da população, e, também, adequações das estruturas das referidas organizações públicas, questões que foram definidas no início da reforma, embora ela tenha se dado de modo incremental e com outros objetivos aparecendo durante o processo. Os resultados de ambos foram mensurados e são demonstrados por diferentes pesquisas, comprovando-se melhorias concretas promovidas pelas duas reformas estudadas e pela aceitação popular (Rodrigues, 2015; Teciano, 2014).

Assim, conseguiram atingir o objetivo proposto, criando um local com prestação de serviços públicos de qualidade, utilizando-se de recurso de TIC para atingir seus objetivos, como infraestrutura, no desenvolvimento de serviços eletrônicos, ou criando modelos de atendimentos reconhecidos pelo cidadão e uma estrutura administrativa mais eficiente e alinhada de modo a dar suporte para essas atividades.

Houve claramente uma mudança de atitude, em que os formatos antigos de prestação de serviços públicos, que demonstravam uma preocupação muito baixa com a sua qualidade, deram lugar a um comprometimento muito grande com o atendimento ao cidadão e a disponibilização de maneiras mais ágeis de fazer essa prestação de serviço (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016; Teciano, 2014).

É possível compreender, portanto, que as decisões foram tomadas procurando trans-



parecer os interesses quanto ao rumo das reformas das organizações em estudo.

### *Liderança*

Embora os textos não tenham se aprofundado diretamente nesse assunto, percebe-se a liderança como necessária nos processos de reformas estudados, tanto a técnica quanto a política.

Pelo lado político, foi importante que o governador do Estado, considerando que as reformas nasceram dentro do próprio Poder Executivo, estivesse alinhado com o projeto e fosse um patrocinador, até pelas críticas ao projeto que chegaram pelos atores que eventualmente não estavam de acordo com as mudanças ou mesmo muito alinhados com a reforma, como o caso dos médicos credenciados para exames relativos à obtenção e renovação da CNH no caso do Poupatempo (Prado & Chasin, 2011) ou o caso dos despachantes na reforma do Detran.SP (Rodrigues, 2015). Além disso, foi importante o apoio junto ao Poder Legislativo.

Principalmente no caso do Detran.SP, percebe-se que a desburocratização fez com que o cidadão precisasse menos de atravessadores (por exemplo, dos despachantes), que se aproveitavam das dificuldades da prestação dos serviços públicos para terem um nicho de trabalho (Rodrigues & Jayo, 2015, 2016).

Pelo lado técnico, foi importante que houvesse uma liderança capaz de traçar de maneira mais clara os objetivos da reforma, contribuindo para a orientação dos burocratas envolvidos e não desanimando nem mudando de rota com as dificuldades que apa-

receram no processo, pensando de maneira criativa como ultrapassá-las e se apoiando no líder político, quando fosse o caso.

Assim, a criatividade dos líderes foi perceptível para ultrapassar as barreiras que apareceram, como as burocracias contrárias às reformas, necessidade de revisão de fluxos de processos, padronização de atendimento, nesse último caso fosse pelos diferentes serviços prestados ou pela sua dispersão geográfica (Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Teciano, 2014).

Outro ponto que merece destaque foi a escolha de funcionários que estivessem alinhados com a orientação do projeto, inclusive a do líder que levou os projetos adiante. Isso demonstra a importância, já evidenciada pela literatura, dos valores dos burocratas envolvidos no resultado da implementação. Para o caso de reformas organizacionais, o alinhamento de valores torna-se uma condição para que as mudanças possam ser viabilizadas.

### *Quadro analítico*

Procurando deixar mais claras as principais variáveis independentes que emergiram da análise comparativa, foi montado o Quadro 3, a seguir, que faz uma relação entre a lente utilizada para fazer a análise dos casos em estudo (colunas: “categoria de análise” e “descrição”) e a análise matricial com os focos da área de implementação de políticas públicas, tais como o papel da burocracia e o modelo de implementação (*top-down* ou *bottom-up*). Dessa forma, tem-se a coluna “variáveis” (independentes) que vão direcionar as respectivas categorias. Além disso, para reforçar a validação das

variáveis encontradas, foram inseridas as referências que as debatem, na coluna “referências”. Essa é uma das contribuições mais significativas deste trabalho, por delimitar as variáveis independentes que atuam

nos processos de reformas organizacionais e emergiram do campo como fundamentais para o sucesso de uma reforma de organização pública.

Quadro 3. Categorias utilizadas e variáveis encontradas

<b>Categoria de análise</b>	<b>Descrição</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Referências</b>
Contexto	Caracteriza os ambientes interno e externo da organização	Fatores organizacionais; Fatores sociais; Fatores políticos; Burocracia	Kuipers et al. (2014); Knott & Hammond (2010); Osborne & Gaebler (1998); Pollitt & Bouckaert (2011); Bryner (2010); Lotta (2012); Prado & Chasin (2011); Crantschaninov (2014); Meyers & Vorsanger (2010); Howlett et al. (2013); Loureiro et al. (2010).
Conteúdo	Elementos que constituem a reforma	Modelo de gestão pública; Apoio político; Investimentos financeiros;  Investimento em infraestrutura; Investimentos em recursos humanos; Terceirização; Revisão de processos; Regionalização; Melhoria de atendimento ao cidadão;  Utilização de recursos de TIC	Kuipers et al. (2014); Bryner (2010) Osborne & Gaebler (1998); Pollitt & Bouckaert (2011); Howlett et al. (2013); PDRAE (1995); Vaz (2006); Denhardt (2012); Prado & Chasin (2011); Rodrigues & Jayo (2015);  Rodrigues & Jayo (2016).

## ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: OS CASOS DO POUPEMPO E DO DETRAN-SP

Processo	Intervenções e processos envolvidos na implantação da reforma	Interesses da burocracia e sua discricionariedade; Processo seletivo interno; Desenvolvimento de serviços eletrônicos; Implementação de modo incremental (emergente); Monitoramento do processo;  Tomada de decisão	Annenberg (2002);  Lotta (2012); Loureiro et al. (2010);  Meyers & Vorsanger (2010);  Kuipers et al. (2014);  Crantschaninov (2014);  Kuipers et al. (2014);  Rodrigues (2015);  Rodrigues & Jayo (2015); Rodrigues & Jayo (2016).
Resultados	Atitudes, comportamentos e experiências relativos às reformas	Melhora da prestação de serviços; Desenvolvimento de serviços <i>on-line</i> ;  Criação de múltiplos canais de atendimento	Vaz (2006);  Prado & Chasin (2011);  Gutierrez (2012);  Kuipers et al. (2014); Rodrigues & Jayo (2015).
Liderança	Papel das lideranças política e administrativa (técnica) na reforma	Liderança política; Liderança técnica	Askim et al. (2009);  Kuipers et al. (2014); Tummers & Kruyen (2015).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois casos analisados mostram que o foco de ações, em termos de reformas de organizações públicas no Brasil, e especificamente as do Estado de São Paulo, voltou-se a setores que melhorassem o atendimento direto ao cidadão, envolvendo controle e fiscalização delas por meio de documentação (RG, CNH, entre outros). Vale ressaltar que as reformas realizadas não se propunham à melhoria de políticas sociais – em que a discricionariedade dos burocratas de nível

de rua é alta – mas, sim, a serviços mais padronizados – que requerem menor discricionariedade. Com relação a isso, uma evidência interessante diz respeito às alterações relacionadas ao RG que envolviam a segurança pública. A opção, nesse caso, foi por melhorar a parte de atendimento quanto à entrega dos documentos de RG e dos serviços do Detran.SP, e investir na burocracia da área de segurança, a quem cabiam ambos os serviços, mas não fortalecer a segurança em si. Para tanto, o governo entendeu por bem, nos dois casos, criar uma

nova organização (Poupatempo) ou mudar radicalmente a existente, passando para outra secretaria a responsabilidade pelo seu desenvolvimento (Detran.SP). Como consequência, nos dois casos, houve diminuição da participação ou poder da burocracia da segurança nos processos.

Também foi possível identificar que as mudanças nasceram no formato *top-down*, ou seja, foram planejadas, e foi tomada a decisão geral, no nível político (governador e secretários), mas a implementação, embora acompanhada por eles, coube aos burocratas de médio e baixo escalões. Isso não significa que não foi necessária a tomada de decisões importantes durante o processo de implementação, muito pelo contrário, percebe-se que houve pontos em que a correção de rumos e decisões quanto ao andamento dos projetos foi imperiosa e realizada com apoio do nível político do governo (governador e secretários) durante a implementação.

As análises também demonstraram que, para atingir os objetivos da reforma, foi necessária alta discricionariedade dos burocratas de médio e alto escalões no momento da implementação, em que há a definição dos objetivos mais específicos, tomadas de decisões e escolha de vários instrumentos para que se atingissem os resultados esperados. Essa discricionariedade, todavia, esteve amparada em um forte apoio político e num discurso técnico baseado em instrumentos gerenciais já amplamente disseminados, inclusive pelas estratégias de capacitação e de seleção. Numa perspectiva analítica, houve um cuidado para gerar coerência entre os valores que embasavam as reformas e os valores dos burocratas no uso de sua discricionariedade (Evans, 2011;

Hupe et al., 2015). Vale mencionar, todavia, que o resultado da implementação das reformas pode-se tornar uma diminuição, *a posteriori*, da discricionariedade dos burocratas de médio escalão e, principalmente, de nível de rua, na medida em que em certos casos, como foram esses analisados, há uma ampla padronização e controle da qualidade de atendimento, como resultado da própria reforma organizacional. Essa baixa discricionariedade, por sua vez, está amparada na ideia de atendimento isonômico e despessoalizado.

Os dois casos estudados estão alinhados com a reforma gerencialista, ou seja, com o modelo neweuberiano, com aperfeiçoamento de serviços já existentes, procurando atender melhor a população, o que por si só já é muito importante e demandou muito trabalho para a sua efetivação, com várias barreiras que precisaram ser superadas. Esses valores, por sua vez, refletem-se diretamente na escolha dos instrumentos adotados e na forma de implementação realizada.

Portanto, este trabalho contribui para ajudar a preencher a lacuna na literatura sobre implementação de reformas em organizações públicas, efetuando o cruzamento dos dois temas (implementação e reformas em organizações públicas), chegando a importantes apontamentos sobre as decisões tomadas, escolha de instrumentos, burocracia, conteúdo das reformas, modelos de gestão pública, ações empenhadas, papel das lideranças, entre outros.

De outro lado, ficou evidente que a questão do federalismo pouco influenciou, pois, muito embora a área de trânsito (Detran.SP) tenha uma forte regulamentação federal, as refor-

mas ocorreram no âmbito do Poder Executivo no nível estadual, adequando-se às suas necessidades, principalmente por realizar investimentos próprios. Por sua vez, as mudanças efetuadas não dependeram de mudanças em regras federais (regulamentações ou leis), ou mesmo de seu apoio, para serem executadas.

Por fim, depreende-se que o objetivo do artigo foi levantar as principais variáveis dos processos de reforma de organizações públicas, conseguindo fazer esse levantamento a partir de dois casos de sucesso que foram estudados e com base em um modelo desenvolvido a partir da revisão de literatura. Ao longo do artigo, demonstra-se como essas variáveis tiveram impactos no processo de reforma, tornando-se, portanto, determinantes para as mudanças organizacionais em andamento.

Este trabalho contribui com a teoria ao fortalecer um modelo de análise de reformas de organizações públicas, feito de modo matricial com os temas de implementação de políticas públicas. Pelo lado da prática, este artigo mostra quais são os principais pontos a serem observados para levarem adiante processos de reformas de organizações públicas.

Vale ressaltar, no entanto, os limites das análises, especialmente considerando-se que foram estudados casos circunscritos ao Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo que isso é um limitante, há aqui uma oportunidade futura de pesquisas que considerem os paradigmas propostos, analisando reformas de outros estados, contribuindo para entender melhor esse processo de reforma em organizações públicas em nível nacional, que

pode ou não se assemelhar ao levantado nesta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

Abers, R. N., & Keck, M. (2013). *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*. New York, EUA: Oxford University Press.

Abers, R. N., & Tatagiba, L. (2014). *Institutional activism: Mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy*. 38º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, MG.

Abib, G., Hoppen, N., & Hayashi, P., Júnior. (2013). Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 53(6), 604-616. doi:10.1590/S0034-759020130608

Annenberg, D. (2002, October 8-11). *Diretrizes e estratégias para a implantação e manutenção de um padrão de qualidade na prestação de serviços públicos: A experiência paulista do Poupatempo*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Arretche, M. T. S. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV; Editora Fio Cruz.

Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Laegreid, P. (2009). How to carry out joined-up government reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian welfare reform. *International Journal of Public Administration*, 32(12), 1006-1025. doi:10.1080/01900690903223888

- Barret, B. M. (2004). Implementation studies: Time for a revival? Personal reflection on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2) 249-262. doi:10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x
- Bianco, M. F., Souza, E. M., & Reis, A. M. S. (2014). A nova gestão pública: Um estudo do pró-gestão focado em dois projetos prioritários no Estado do Espírito Santo. *Revista Gestão & Planejamento*, 15(1), 118-143.
- Brodkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71(1), 1-33.
- Bryner, G. C. (2010). Organizações públicas e políticas públicas. In B. G. Peters, & J. Pierre. (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 315-334). São Paulo, SP: Editora Unesp; Brasília, DF: Enap.
- Cavalcante, P., & Lotta, G. (2015). *Burocracia de médio escalão: Perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: Enap.
- Chandler, J. A. (2000). (ed.) *Comparative Public Administration*. London, Reino Unido: Routledge.
- Crantschaninov, T. I. (2014). *Boundaries between street-level bureaucracy and civil society: Interface places in participatory budgeting in Brazil*. 5th Colloquium LAEMOS, Havana, Cuba.
- Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública*. São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, 368-386.
- Gonçalves, J. R. D., & Viégas, R. F. (2009). *O programa Poupatempo e a política pública no Estado de São Paulo*. Pesquisa em Debate, edição especial, 2-11.
- Gutierrez. L. S. de C. (2012). Ciência, tecnologia e inovação em serviços públicos: O caso Poupatempo. *Revista Temas de Administração Pública*, edição especial, 4(7), 1-9.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: Seu ciclo e subsistemas: Uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x
- Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (2015). *Understanding street-level bureaucracy*. Published to Policy Press. Bristol. UK.
- Knott, J. H., & Hammond, H. (2010). Teoria formal e administração pública. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 187-205). São Paulo, SP: Editora Unesp; Brasília, DF: Enap.
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Voet, J. Van D. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20. doi:10.1111/padm.12040
- Lascoumes, P., & Galès, P. Le. (2012). A ação

pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais.*, 9(18), 19-44.

Lima, L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110. doi:10.1590/S0104-44782013000400006

Lotta, G. (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: Entre o controle e a discricionariedade. In C. A. Faria, (Org.), *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. (pp. 20-49). Belo Horizonte, MG: Editora PUCMI-NAS.

Loureiro, M. R., Olivieri, C., & Martes, A. C. B. (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: O debate sobre política e burocracia no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil* (pp. 73-108). Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor, USA: University of Michigan Press.

Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coleção* (pp. 242-270). São Paulo, SP: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1998). *Reinventando o governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público* (10ª ed.). Brasília, DF: MH Comunicação.

Painelli, S. (2008). *Poupatempo: Um programa de atendimento ao cidadão* (Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo).

*Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (1995). Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-weberian state* (3rd ed.). Oxford, USA: Oxford University.

Pozzebon, M., Rodriguez, C., & Petrini, M. (2014). Dialogical principles for qualitative inquiry: A nonfoundational path. *International Journal of Qualitative Methods*, 13(1), 293-317. doi:10.1177/160940691401300114

Prado, M. M., & Chasin, A. C. da M. (2011). How innovative was the Poupatempo experience in Brazil? Institutional bypass as a new form of institutional change. *Brazilian Political Science Review*, 5(1), 11-34.

Rodrigues, D. A. (2015). *A nova agenda da gestão pública brasileira: Estudo de caso do Detran-SP* (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo).

Rodrigues, D. A., & Jayo, M. (2015). *Modernização administrativa em contexto subnacional: Estudo de caso do Detran-SP*. XVIII Seminários em Administração (Semead). São Paulo, SP.

Rodrigues, D. A., & Jayo, M. (2016). Modernização administrativa em contexto subnacional: Estudo de caso do Detran-SP. *Cadernos*

*Gestão Pública e Cidadania*, 21(68), 61-83.  
doi:10.12660/cgpc.v21n68.56904

Rouban, L. (2010). Politização da administração pública. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 335-353). São Paulo, SP: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap.

Tantivess, S., & Walt, G. (2008). The role of state and non-state actors in the policy process: The contribution of policy networks to the scale-up of antiretroviral therapy in Thailand. *Health Policy and Planning*, 23(5), 328-338. doi:10.1093/heapol/czn023

Teciano, L. C. G. (2014). *Inovação em serviços públicos: O caso Poupatempo* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo).

Tokairim, V., & Lopes, A. C. (2003, Outubro 28-31). *E-poupatempo: Ampliando os limites da prestação de serviços públicos*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad del Panamá, Panamá.

Toonen, T. A. J. (2010). Reforma administrativa: Analítica. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 473-490). São Paulo, SP: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap.

Tummers, L., & Kruyen, P. (2015). *The influence of leadership on creativity: A systematic review of experimental studies*. Paper for the IRSPM Conference, Birmingham, UK.

Vaz, J. C. (2006). A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. *Cadernos Enap*, 1, 37-44.

Wilson, D. (1992). *A strategy of change: Concepts and controversies in the management of change*. London, UK: Routledge.

Winter, S. C. (2010). Perspectiva de implementação: Status e reconsideração. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 209-228). São Paulo, SP: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap.