

## **Descentralização Administrativa da Cidade de São Paulo: Um Estudo de Caso**

**Autoria:** Edison Polo, Leila Lage Humes, Marco Antonio Silva de Castro, Violeta Sun

### **Resumo**

O objetivo deste estudo é analisar, sob a ótica do Desenvolvimento Organizacional, a reformulação da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo com a descentralização da gestão municipal. Este processo de mudança implicou na criação das Subprefeituras; na reformulação das Secretarias Municipais; em padronização de funções e processos; em reestruturação de normas, procedimentos e do espaço físico. Foi necessário proceder a uma alocação de pessoas para as novas estruturas hierárquicas criadas, com a conseqüente necessidade de treinamento, conscientização e comunicação dos objetivos e dos mecanismos da transição. O estudo apresenta uma análise da mudança quanto à estratégia adotada e as dificuldades que tiveram de ser vencidas para a implantação do novo modelo de gestão.

### **Introdução**

A Burocracia, em seus primórdios, foi uma resposta adequada às condições reinantes no século XIX quando imperava um ambiente estável e sem grandes desafios competitivos. Com o passar do tempo, as organizações privadas, até por questões de sobrevivência competitiva, adequaram seus processos de acordo com as novas exigências do mercado.

Os Órgãos Públicos, via de regra, trilharam um caminho diferente gerando um recrudescimento das disfunções burocráticas até o ponto em que “burocracia” se transformou em verdadeiro obstáculo à administração, com entaves de diversas ordens e gêneros.

No grupo das exceções, no Brasil, especificamente no Município de São Paulo, encontra-se a criação de subprefeituras entre as iniciativas de reestruturação dos serviços públicos. A mudança procurou privilegiar estruturas geograficamente descentralizadas de administração, integradas por meio de ferramentas de TI – Tecnologia da Informação, visando oferecer melhores serviços aos cidadãos, aumentando a transparência administrativa no tratamento de processos e na prestação de serviços aos munícipes.

O intuito dessa mudança organizacional foi solucionar problemas locais nos próprios espaços sub-regionais de São Paulo, aproximar o governo do cidadão, implantar a gestão participativa, agilizar o atendimento prestado ao munícipe, conferir mais transparência à gestão administrativa e padronizar processos e procedimentos no âmbito municipal.

O objetivo deste estudo é discorrer sobre essa descentralização administrativa efetuada para o conceito de Subprefeituras, no Município de São Paulo, em substituição às Administrações Regionais – com o respectivo impacto na mudança organizacional demandada para esta operação. Fatores que dificultaram ou que facilitaram esta mudança, como a alocação de recursos humanos, nesta nova forma de trabalho, são alvos adicionais deste estudo.

## **1. Desenvolvimento Metodológico**

O presente trabalho foi realizado por meio de um estudo exploratório desenvolvido no último trimestre de 2004, na cidade de São Paulo, utilizando o método de estudo de caso. Foram entrevistados dois dos principais membros da consultoria externa – FINATEC - que implantou o processo de mudança organizacional. Além disso, foram visitadas três subprefeituras, nas quais selecionou-se para entrevista um gerente de Recursos Humanos que trabalhou na implantação das Praças de Atendimento, um gerente das Praças de Atendimento e um chefe de gabinete. Complementarmente testou-se o processo de informações por meio de telefonemas a diferentes Praças de Atendimento e avaliou-se o Guia de Atendimento disponível na Internet.

A técnica de combinar diversos métodos para o desenvolvimento da pesquisa é denominada triangulação e foi formulada inicialmente por DENZIN (1994). Segundo ele, a triangulação, por examinar o mesmo problema de pesquisa com diversas técnicas, permite uma maior compreensão do fenômeno estudado e a exploração de diferentes aspectos do mesmo problema. Na pesquisa em questão, entrevistas e visitas a Praças de Atendimento foram utilizadas como forma de complementar e buscar maior entendimento e obter uma análise mais abrangente do fenômeno. A busca em literatura especializada referente a Desenvolvimento Organizacional foi utilizada como subsídio para a elaboração dos questionários, sendo as principais perguntas do roteiro de entrevistas: 1) Qual era a situação anterior quanto à estrutura e atendimento e quais os principais problemas? 2) Qual foi o modelo e as estratégias adotadas? 3) O que motivou a mudança? 4) Quais foram os fatores que dificultaram o processo de mudança organizacional?

## **2. Referencial Teórico**

### **Desenvolvimento Organizacional**

Uma organização pode ser definida como um grupo de indivíduos que agem de forma coletiva e coordenada desempenhando diferentes atividades complementares e/ou integradas. Segundo LAWRENCE e LORSCH (1972), a organização é um mecanismo de mediação entre o indivíduo e o ambiente externo cuja finalidade é conferir maior habilidade ao grupo para lidar com o ambiente externo. Uma organização é composta de um conjunto de estruturas e canais por meio dos quais ela transaciona com o seu ambiente.

Ainda segundo estes autores, uma organização não pode ser encarada como um sistema mecânico composto por um agrupamento de partes independentes. Existe uma interdependência entre as diversas partes que a compõem. Portanto, não é possível mudar parte da organização sem que esta mudança afete as outras estruturas que são partes integrantes dela.

A organização deve ser encarada como uma coalizão de interesses e uma rede de atividades. Portanto, a organização está sempre em processo de mudança. As ações gerenciais visam controlar e gerenciar mudanças que podem ser afetadas por redes tanto internas quanto externas, que são capazes de formar ou trabalhar em coalizão de interesses para reduzir ou impor seus interesses.

O **Método idealístico-organizacional** proposto por MELLO (1978) é indicado quando as mudanças a serem efetuadas são de ordem comportamental como atitudes, valores, estilos, motivação, comportamentos, administração de conflitos e outros, ou, quando se deseja introduzir uma nova tecnologia, mudar o processo decisório, a lógica de operação ou o modelo de decisão.

Este modelo visa primordialmente a educação global de toda a organização e implica necessariamente em mudança cultural. É feito de forma que se consiga uma massa crítica de pessoas com novas habilidades, que garantam uma linguagem e compreensão comuns do novo modelo implementado.

Também é apropriado para uma grande mudança, que esta atinja a todas as esferas da organização. Ele parte do pressuposto que se deve educar o maior número de pessoas possíveis para atuar no novo modelo de forma que se atinja o “momentum” que tornará a mudança irreversível.

Quanto ao **Modelo Tecno-estrutural**, também proposto por MELLO (1978) é uma estratégia que visa obter mudanças de efeito sistêmico a partir de modificações de estrutura da organização; redefinição de cargos e tarefas; revisão dos procedimentos administrativos e reformulação ambiental. Para a implantação deste modelo, pressupõe-se que haverá uma mudança no sistema humano-comportamental tanto nas pessoas quanto na inter-relação entre os grupos.

Uma vez preceituados os modelos de desenvolvimento organizacional, é necessário estabelecer a estratégia de utilização destes modelos pois as organizações são compostas de dois grandes subsistemas: a) técnico-administrativo do qual fazem parte metas, estruturas formais da organização, processos administrativos, normas e diretrizes; e b) psico-social que inclui as necessidades, motivações, aspirações, valores, interesses, atitudes, percepções, sentimentos e emoções, cultura, crenças e valores.

A intervenção a ser feita na empresa dependerá do diagnóstico da empresa, qual a finalidade do desenvolvimento organizacional e qual o horizonte de tempo para o estabelecimento da mudança.

Desta forma, pode-se corroborar as palavras de BENNIS (1972) que define desenvolvimento organizacional como uma resposta à necessidade de mudança, uma estratégia educacional complexa destinada a mudar crenças, atitudes, valores e a estrutura das organizações de forma que elas possam se adaptar melhor a novas tecnologias, mercados e desafios da nova sociedade.

### **3. Estudo de Caso**

A organização do trabalho no setor público sofre grande influência da tradição burocrática, sendo segmentada em departamentos, divisões, seções e setores, sendo o trabalho desenvolvido pelos servidores também segmentado por estas divisões. Este modelo de administração afeta a motivação dos servidores que trabalham aprisionados a tarefas fragmentadas e repetitivas. Neste contexto, o papel da gerência é o de controlar a atividade dos trabalhadores para que as metas e objetivos sejam alcançados. Não é preciso dizer que a capacitação dos servidores ocupa um papel secundário neste ambiente. As tarefas são sempre as mesmas e o aprendizado de novas habilidades é desnecessário.

A cidade de São Paulo se caracteriza por uma população de mais de dez milhões de pessoas dispersas em uma grande área geográfica, existindo diferenças substanciais quanto à classe de renda, grau de instrução, acesso a recursos como educação e saúde e atividade comercial na região. As demandas públicas e populares são muito diversas, resultantes dos diversos cenários existentes na cidade. O diagnóstico de problemas, a formulação de políticas públicas, a priorização de atividades são muito difíceis neste contexto e os serviços prestados à população pelo setor público tendem a ser de baixa qualidade.

Cabe às Prefeituras o atendimento ao munícipe. Em administração pública, o termo munícipe é utilizado para caracterizar qualquer pessoa que resida em um município, mesmo que provisoriamente. Este conceito difere do conceito de cidadão porque muitas vezes o munícipe não possui sequer registro de nascimento ou carteira de identidade, não tem residência fixa ou outros atributos que o caracterizem como cidadão.

### **3.1 Estrutura Organizacional Anterior da Prefeitura**

A Prefeitura Municipal de São Paulo, antes da reestruturação, contava com vinte e oito Administrações Regionais, cuja função era a de zeladoria das regiões delimitadas por esta divisão.

O atendimento ao público era feito pelo NAP (Núcleo de Atendimento à População) instalado em cada Administração Regional. Os NAPs funcionavam de forma precária, em lugares inadequados e contavam com funcionários sem motivação e despreparados para o atendimento das demandas da população. Este fato era agravado pelo tipo de atendimento, fortemente burocratizado. Para os servidores municipais, ser deslocado para o NAP funcionava praticamente como uma punição. Todo o servidor que não se adequava a nenhuma outra função, era deslocado para lá. Apenas algumas pessoas no NAP tinham vocação para o atendimento, mas elas eram a exceção e não a regra.

A descentralização foi um processo complexo e demandou a reforma de toda a administração pública, exigindo a capacitação de recursos humanos e estruturação de novos mecanismos para o acompanhamento e avaliação das políticas municipais. O grande desafio foi a quebra da departamentalização tão comum no serviço público.

### **3.2 A Reestruturação Proposta por Lei**

A descentralização foi iniciada com a promulgação da Lei 13.399 de 01/08/2002 criando as Subprefeituras e esboçando a estrutura organizacional. A Lei definiu o processo de implementação, competências e atribuições das mesmas, bem como determinou a transferência gradual de órgãos e funções da Administração Direta para as Subprefeituras. Ela foi complementada pela portaria intersecretarial 6/SMSP/SGM/SGP/2002 de 21/12/2002, que detalha a estrutura organizacional básica das subprefeituras. É digno de nota que a nova estrutura organizacional a ser implantada foi prevista por decreto e não foi fruto de um diagnóstico ou de um processo de desenvolvimento organizacional.

A criação das subprefeituras teve como objetivo principal atender a necessidades e aspectos sócio-culturais específicos de cada região. Os estudos para a implantação da nova estrutura tiveram início em 2001. A descentralização proposta por lei previa a gradual transferência de gestão de áreas sociais (educação saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer), bem como outras atividades como limpeza urbana, controle e uso do solo e manutenção do sistema viário para as Subprefeituras. A operacionalização da mudança implicaria em transferência dos recursos humanos e financeiros das Secretarias para as Subprefeituras. Administrativamente, as justificativas para a descentralização proposta foram a implantação da gestão participativa e a maior autonomia, eficiência e agilidade para a resolução de problemas locais sob a responsabilidade da Subprefeitura. O projeto de descentralização foi estruturado nas seguintes ações:

- Criação das Subprefeituras e do novo modelo de atendimento com a criação das Praças de Atendimento nas Subprefeituras;

- Implantação do Portal de gestão por meio do emprego de recursos de TI para a troca de informações e como ferramenta de gestão;
- Processo de descentralização administrativa com as seguintes atividades: a) Diagnóstico organizacional e elaboração do plano de trabalho; b) Preparação do ambiente interno motivando, informando e envolvendo as pessoas no processo; c) Constituição de comitês gestores e implantação da descentralização; d) Avaliação interna

Para a implantação do processo de descentralização, a Prefeitura contratou a FINATEC, uma consultoria ligada à Fundação Universidade de Brasília, pois a mesma já tinha trabalhado em processos semelhantes efetuados em outros órgãos públicos.

### **3.2.1 A Mudança na Estrutura Organizacional**

Conforme estabelecido pela Lei supracitada, cabe às Subprefeituras a instituição de mecanismos para democratizar a gestão pública e fortalecer as formas participativas que já existirem em âmbito regional. As Subprefeituras também têm a missão de atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população. Devem ainda ampliar a oferta, agilizar, imprimir transparência e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Para que a Subprefeitura pudesse ter autonomia em relação à Administração Central, a elas foi atribuída dotação orçamentária própria para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento para a região sob sua responsabilidade.

As atribuições do Subprefeito, estabelecidas em lei, foram a representação política e administrativa da Prefeitura na região e a coordenação técnica, política e administrativa dos recursos colocados à sua disposição. Ficaram encarregados ainda de fiscalizar o cumprimento das leis, portarias e regulamentos na região compreendida pelas Subprefeituras, elaborar as propostas orçamentárias com a colaboração de grupos locais representativos da população local, alocar recursos humanos e materiais necessários para o desenvolvimento das atividades da Subprefeitura e promover treinamento de pessoal.

As Subprefeituras foram dotadas da estrutura organizacional básica e dos órgãos necessários ao desempenho de suas competências e atribuições próprias. A estrutura idealizada para uma Subprefeitura, conta com uma chefia de gabinete, cinco assessorias, nas áreas jurídica, técnica, executiva de Defesa Civil, Executiva de Comunicação e Praças de Atendimento ao Público, e sete coordenadorias que atuam nas áreas de saúde, educação, assistência social, planejamento e desenvolvimento urbano, manutenção da infra-estrutura urbana, projetos e obras e por fim, administração e finanças.

A descentralização teve como eixo norteador a transferência de toda a prestação de serviços de rotina para as Subprefeituras. A consolidação das Subprefeituras permitiu que as secretarias municipais se reestruturassem e passassem a exercer mais intensamente e com maior eficiência o papel de planejamento como o do estabelecimento de diretrizes e a coordenação das políticas do governo, o controle do tráfego e do sistema de transportes, a realização de obras de grande porte, a pesquisa e a implementação de novas tecnologias, a elaboração de normas de interesse geral da cidade, a coordenação das operações urbanas, a arrecadação e gerenciamento de execução orçamentária e a gestão de equipamentos públicos de grande porte (FINATEC, 2004).

Um dos grandes problemas enfrentados na criação e definição de papéis das coordenadorias das Subprefeituras foi o da coordenadoria de administração e finanças de cada Subprefeitura. Anteriormente, as Secretarias de Saúde e Educação eram responsáveis pela gestão de pessoal e de seus recursos orçamentários. Na estrutura intersetorial de descentralização a gestão de pessoal e orçamentária deveria ser exercida pela coordenadoria de administração e finanças. Esta redefinição de papéis gerou um grande embate entre estes órgãos e uma grande resistência à mudança.

A Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSP ficou encarregada de coordenar a elaboração dos estudos, acompanhar e supervisionar o processo de implantação das Subprefeituras e todas as etapas de transição para a nova estrutura.

### **3.2.2 O Processo de Descentralização Administrativa**

A descentralização política e administrativa deveria ser feita sem que se originassem núcleos independentes de governo e desconexos com o programa previsto para a cidade. Para que esta meta fosse alcançada, seria essencial contar com um bom planejamento.

A Secretaria de Implantação das Subprefeituras foi criada a partir da transformação da Secretaria das Administrações Regionais (SAR) em Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSP). Coube a ela o papel de coordenar o trabalho de descentralização. A ela foram atribuídos poderes para monitorar e enfrentar todas as dificuldades que se interpusessem à criação das Subprefeituras, garantir a execução de diversos pactos de gestão e acompanhar as diretrizes do governo em todas as subprefeituras. Ela é um órgão articulador de fóruns de negociação localizados e de consolidação das Subprefeituras.

A metodologia utilizada para a implementação do novo modelo de gestão a ser adotado foi: a) análise organizacional e elaboração do plano de trabalho a partir de um diagnóstico geral e definição dos principais desafios a serem enfrentados; b) preparação do ambiente interno para que as mudanças organizacionais pudessem ocorrer motivando, informando e envolvendo as pessoas no processo; c) implantação propriamente dita do modelo de gestão idealizado que contava com comitês de gestão, treinamento sobre os conceitos que seriam utilizados, definição do plano de ação imediato e estratégico e o sistema de indicadores para a avaliação do processo; d) avaliação interna que consistia na definição do modelo de avaliação permanente do sistema gerencial e a elaboração dos indicadores para análise dos resultados obtidos.

Como o processo de descentralização contava com ações em diversos locais geograficamente dispersos (as Subprefeituras) era preciso contar com uma ferramenta de gestão que permitisse a intensa troca de informações e de conhecimentos entre os participantes. Foi desenvolvida uma ferramenta de gestão, o Portal de Gestão, acessível via Internet que permitiu enfrentar três desafios centrais: a gestão da informação, do planejamento e do conhecimento.

### **3.2.3 Desenvolvimento de um novo modelo de atendimento**

O projeto de descentralização priorizou, em sua primeira fase, o desenvolvimento de um novo modelo de atendimento ao munícipe. Este novo modelo previa uma mudança total nos locais de atendimento ao público. Os espaços foram dotados de nova identidade visual, com espaços amplos, planejados, contando com instalações modernas, mobiliário apropriado, microcomputadores e impressoras próprias para o atendimento ao público. A configuração deste novo espaço visou atender aos objetivos propostos pelo novo modelo organizacional, a

saber: abordagem voltada para o usuário; desenvolvimento de métodos de controle e melhoria contínua dos processos de trabalho vinculados ao atendimento ao cidadão; incentivo à participação dos servidores na concepção, produção e avaliação dos serviços prestados pela Prefeitura; capacitação dos gerentes e atendentes em gestão de políticas públicas; manutenção permanente da inovação quanto à adoção de novas tecnologias de informação.

Por sua vez, os princípios que regeram este Modelo de Atendimento ao município foram: a democratização da informação, com acesso e interatividade entre os públicos envolvidos; a eficiência na prestação de serviços ao público; a legitimação da Cidadania; transparência no atendimento às solicitações de serviços; o fácil acesso da população aos serviços disponíveis; e a satisfação dos municípios quanto aos serviços prestados.

### **3.2.4 Estabelecimento dos comitês gestores para operacionalizar o novo modelo de gestão**

Para operacionalizar o modelo de gestão foram estruturados diversos fóruns gerenciais coordenados pela SMSP com atividades e funções distintas. As premissas destes fóruns foram o fortalecimento do trabalho coletivo e delegação de atribuições. Os fóruns gerenciais criados foram:

- a) *comissões bilaterais*** - Compostas por membros das Secretarias e das Subprefeituras. A função destas comissões era articular a transferência dos serviços, recursos humanos e financeiros para as Subprefeituras. Foi preciso estabelecer uma ampla negociação entre as partes para evitar conflitos e descontinuidade dos serviços.

As duas frentes de atuação para o processo de descentralização foram a estruturação das subprefeituras, capacitando-as para desempenharem as suas novas atribuições e competências e a articulação das Subprefeituras com os demais órgãos do governo.

As comissões bilaterais tinham como missão definir o que deveria ser descentralizado e como se processaria esta descentralização. Uma das dificuldades nesta fase, foi a realocação dos recursos humanos. Segundo o ex-secretário de Subprefeituras, Antonio Donato:

*“a tradição centralizadora da máquina pública teve de ser modificada. As resistências e divergências tiveram de ser superadas. Tínhamos a clara orientação da prefeita, que a descentralização deveria se tornar realidade nesta gestão. Esta meta ajudou-nos a construir todo o processo” (FINATEC, 2004).*

A consolidação da descentralização só seria possível com o bom andamento das comissões bilaterais, pois o resultado do trabalho delas seria a definição final da transferência de funções, de recursos humanos e financeiros.

Algumas secretarias, como a Secretaria da Saúde, já tinham como padrão o trabalho de forma descentralizada. Portanto, foram necessários apenas alguns ajustes nas estruturas para que se pusesse em prática o novo modelo. Em outras secretarias, esta tarefa encontrou grandes resistências.

Uma vez definido, por meio das comissões bilaterais, o que deveria ser descentralizado, deu-se início ao mapeamento e ao redesenho dos processos que deveriam migrar para as Subprefeituras.

- b) *Fórum dos Subprefeitos*** - O fórum foi a forma estabelecida para unir os Subprefeitos, a SMSP e outros órgãos de governo. Nestas reuniões, os secretários detalhavam as

atividades realizadas em cada área e explicavam o que ia ser descentralizado, ouviam críticas e esclareciam dúvidas. Estas reuniões foram muito importantes para o processo de socialização política.

- c) **Comitês de gestão internos a cada Subprefeitura** - Foram montados comitês de gestão em cada Subprefeitura contando com os coordenadores das áreas das Subprefeituras (área de Educação, Saúde, Administração e Finanças e outros). Integraram estes comitês, os assessores e os chefes de gabinete em cada uma das Subprefeituras. O propósito destes comitês era o de equacionar problemas, discutir projetos, estratégias e as principais atividades da Subprefeitura. Eles se tornaram responsáveis pela operacionalização do modelo de gestão e pela ação integrada da região sob controle da Subprefeitura.
- d) **Colegiados** - Para garantir a unidade das políticas setoriais em toda a cidade, foram montados os colegiados cuja função era organizar reuniões setoriais de orientação entre as secretarias, os coordenadores e os supervisores de cada Coordenadoria. Cita-se como exemplo a Secretaria de Saúde se reunia com todos os Coordenadores da área de Saúde de todas as Subprefeituras para definir as políticas para a área. O mesmo procedimento foi adotado por todas as demais Coordenadorias como educação, habitação e outras. A Figura 1 ilustra a representação esquemática dos comitês gestores criados para a operacionalização do novo modelo.

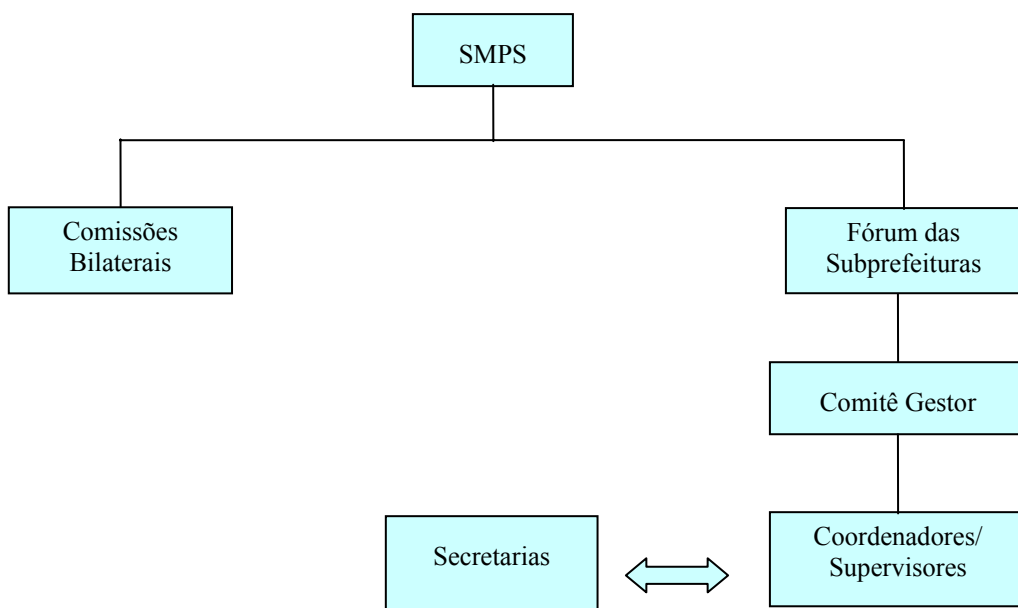


Figura 1 – Fóruns gerenciais para a implantação do novo modelo de gestão

### 3.2.5 Planejamento

Com todos os comitês gestores estruturados e o método assimilado pelas Subprefeituras, era necessário iniciar o planejamento das ações, que foi dividido em duas etapas: a) plano de ação imediata para a solucionar problemas de caráter emergencial enfrentados pelas Subprefeituras recém-criadas; b) elaboração do plano de ação estratégico a partir das realidades regionais, das demandas locais e das prioridades do governo.

A mote deste planejamento foi a de estabelecer eixos norteadores de administração das Subprefeituras com a preocupação de não criar governos diferentes na cidade. As Subprefeituras deveriam desenvolver um projeto de identidade local, que caracterizasse a região e a população.

Deveriam também estabelecer contato com a população local e incentivar a criação dos fóruns participativos, órgão importante para a articulação do novo modelo de administração.

### **3.2.6 Reestruturação dos fluxos de trabalho**

A administração pública é geralmente conhecida pela sua morosidade e ineficiência na prestação de serviços e a Prefeitura Municipal de São Paulo também enquadrava-se neste modelo. A reestruturação da Prefeitura teve como um de seus objetivos, reverter este quadro sendo que o novo modelo de gestão tinha como propósito, colocar o munícipe como foco central do trabalho da Prefeitura. Para o bom atendimento ao munícipe, foi preciso proceder a uma revisão dos processos de trabalho interno, valorizar os servidores, alterar os espaços de atendimento ao cidadão e informatizar o processo de atendimento.

Com a descentralização, os serviços deveriam ser repassados para as Subprefeituras. O diagnóstico efetuado no início do processo apontava para serviços não padronizados, informações desconstruídas quanto à documentação a ser apresentada para a obtenção de alvarás, aprovação de plantas, podas de árvores e outros serviços prestados pela Prefeitura. Para se proceder a uma reestruturação dos processos e fluxo interno, era preciso mapear e redesenhar os serviços prestados à população, visando a identificação das melhores práticas e as oportunidades de melhoria nos processos. Era necessário padronizá-los e criar procedimentos comuns para todas as regiões.

As comissões bilaterais definiram quais os serviços a serem descentralizados. Para o redesenho, uma equipe de consultores acompanhou o trâmite de cada processo desde o início até a sua conclusão em 5 subprefeituras-piloto. Este estudo tornou muito evidente a diferença de procedimentos adotados para a execução dos mesmos serviços em regiões distintas.

A partir do mapeamento dos processos, foram criadas equipes compostas por seis pessoas com grande conhecimento do processo em estudo, que analisaram os processos de forma crítica e elaboraram propostas de melhorias e automatização dos mesmos. Cada fluxo de processo foi redesenhado com o intuito de conferir-lhe maior agilidade e transparência.

Os processos redesenhados foram implantados nas Praças de Atendimento, ponto de entrada e contato do munícipe com o governo.

### **3.2.7 Gestão e desenvolvimento de pessoas**

Para que as Subprefeituras operassem com competência, era preciso investir em capacitação de servidores. Muitos deles teriam de assumir novas funções e novas posturas frente ao novo modelo organizacional implantado. Era preciso adequar o perfil dos servidores para que eles passassem a trabalhar em uma estrutura intersetorial. Ou seja, servidores da área da saúde que sempre atuaram de forma independente, teriam de passar a trabalhar de forma integrada com servidores da área de educação, habitação e outras dentro da mesma Subprefeitura. Segundo o depoimento de Carlos Zarattini, secretário das Subprefeituras:

*“é importante para os funcionários que estão sendo deslocados das Secretarias para as Subprefeituras entendam que estão assumindo um novo papel, mais perto dos*

*cidadãos e terão de trabalhar de forma integrada com todas as áreas que atuam dentro do território administrado pela Subprefeitura” (FINATEC, 2004).*

A transferência dos funcionários não foi um processo fácil. Convencer o servidor de que o trabalho executado nas Subprefeituras não era um trabalho menos nobre do que o executado nas Secretarias foi uma tarefa árdua, pois a visão deles era de que seriam transferidos os funcionários menos qualificados e que o poder ainda emanaria das Secretarias. Foi preciso provar que as Subprefeituras não eram meras executoras, mas sim responsáveis pelo planejamento e resolução de problemas locais à Subprefeitura. Ou seja, o poder e os recursos estavam sendo deslocados para as Subprefeituras.

A consolidação das Subprefeituras só se faria a partir da qualificação e motivação dos servidores em seus novos papéis. Era preciso desenvolver competências em diversas áreas. Precisariam ser capacitados os Subprefeitos, os coordenadores, supervisores, atendentes das praças de atendimento e servidores de outras áreas. Foi desenvolvido um extenso programa de capacitação, bem sucedido graças ao interesse dos servidores pelo programa.

A gestão de pessoas no processo de descentralização era fundamental porque era preciso romper com a tradição do modelo burocrático existente de pouco valorizar o servidor. Era preciso desenvolver uma política permanente e continuada de capacitação e qualificação para funcionários de todos os níveis hierárquicos. Era preciso que os servidores assimilassem o novo modelo de gestão da cidade.

### **3.2.8 A criação das Praças de Atendimento**

Com a descentralização, o atendimento ao público foi substancialmente alterado. Foram criadas as praças de atendimento que deveriam funcionar como a porta de entrada da Prefeitura para o munícipe.

O modelo de atendimento ao público antes da reestruturação da Prefeitura era marcado pela fragmentação e falta de racionalidade, com vícios burocráticos que foram se acumulando ao longo dos anos. A lógica dos serviços era baseada no fluxo interno de atividades e não no processo ou no serviço a ser prestado. Este tipo de procedimento, muitas vezes fazia com que o munícipe tivesse de enfrentar longas filas e se dirigir a diversos lugares apenas para conseguir um simples documento.

Para mudar o conceito de atendimento ao munícipe, foi preciso rever e redesenhar processos existentes. O modelo adotado pela Prefeitura de São Paulo baseou-se no modelo bem-sucedido da Prefeitura de Santo André onde foram reavaliados os processos de trabalho e desenvolvidos indicadores para medir a qualidade do atendimento. A estratégia do atendimento teve como base a transparência de governo e a facilidade de interação com a população.

O pressuposto adotado para o serviço a ser implantado é que ele deveria ser ágil, eficiente, seguro, moderno e atento às necessidades dos munícipes.

As praças de atendimento deveriam ser locais a cada Subprefeitura. Elas deveriam ser dotadas de instalações modernas e o ambiente deveria ser apropriado para a prestação de serviços. Os serviços deveriam estar disponíveis em um só local o que proporcionaria maior agilidade e eficiência. A reestruturação foi efetuada em cinco módulos descritos a seguir:

- a) concepção do modelo geral de atendimento ao munícipe com avaliação dos canais de atendimento: por telefone, pela Internet ou presencialmente; análise das possibilidades

de integração de sistemas e dos requisitos tecnológicos para o atendimento; concepção e planejamento da implementação das praças;

- b) mapeamento, redesenho e padronização dos processos de trabalho. Neste módulo foram identificadas as rotinas de atendimento e se efetuou a análise das informações que deveriam estar disponíveis em cada processo. Foi criado o manual do atendente descrevendo as rotinas e procedimentos. Desta forma, foi estabelecida a padronização dos processos de atendimento;
- c) desenvolvimento de pessoas e gestão do conhecimento. Foram traçados os perfis para os atendentes, o treinamento a que eles deveriam se submeter para capacitá-los a prestar serviços de atendimento ao público. Foram ministrados treinamentos atitudinais, comportamentais e de capacitação técnica;
- d) construção ou adequação do espaço físico destinado às praças -Instalação de infraestrutura, mobiliário e equipamentos (microcomputadores e periféricos);

#### **4. Análise do Modelo Organizacional Proposto para a Prefeitura**

A análise do modelo organizacional proposto para a Prefeitura inicialmente será efetuada quanto à motivação para a mudança.

##### **4.1 A Descentralização Analisada Sob o Ponto de Vista da Prefeitura**

A mote para a descentralização foi a ineficiência das políticas setoriais e dos serviços públicos. A demografia e a grande população da cidade tornam a administração centralizada, ineficaz e ineficiente. A descentralização do planejamento e da tomada de decisões e a autonomia financeira das Subprefeituras foi a forma proposta para se atingir a uma melhora na administração. O serviço público e o atendimento ao cidadão deveriam ser reestruturados tendo em vista a diminuição da burocracia.

A análise efetuada pela Prefeitura quanto à burocracia apontava para os seguintes problemas: desvalorização e desmotivação do servidor; rotina de serviços estabelecida em função do fluxo interno dos processos e não da lógica de tarefas, acarretando a falta de transparência e dando margem à corrupção pela dificuldade de se ter acesso aos serviços; a hierarquia e a coerção eram usadas para resolver conflitos; baixa adaptabilidade a mudanças, inadequada à nova realidade; falta de adaptação a mudanças tecnológicas e a novas exigências da sociedade; dificuldade de se obter informações sobre serviços, direitos, leis, etc.

A descentralização da Prefeitura e o redesenho de processos visaram corrigir as deficiências apontadas e adaptar a organização pública a uma nova realidade e a um novo ambiente mais compatível com as exigências dos munícipes, ou seja, transparência e agilidade na prestação de serviços.

O modelo de mudança organizacional adequado para a análise da descentralização da Prefeitura pode ser caracterizado como o modelo idealístico-organizacional descrito no referencial teórico. As mudanças efetuadas atingiram todas as esferas da organização. Foi necessário mudar atitudes, valores, motivação e padrão de comportamento. Estas mudanças demandaram um esforço educacional abrangente. Este modelo é adequado em situações em que existe uma visão estabelecida de longo prazo para a organização. A mudança idealizada pela Prefeitura, deveria se consolidar em um novo modelo de gestão para a cidade.

O processo de mudança efetuada na Prefeitura não pode ser explicado apenas pelo modelo idealístico-organizacional. A visão da mudança deve ser complementada pelo modelo tecno-

estrutural. Este modelo deve ser utilizado quando é preciso fazer uma mudança no sistema humano-comportamental tanto nas pessoas quanto na inter-relação entre os grupos. No caso da Prefeitura, foi preciso mudar os métodos de trabalho e se proceder a uma total reestruturação das funções. Os servidores tiveram de aprender a lidar com novas tecnologias, mudar seu comportamento e desenvolver um novo modelo de atendimento. Esta mudança foi conseguida pelos extensos programas de capacitação dos servidores. O sucesso de implantação do novo modelo foi baseado na adequação dos recursos humanos às novas funções e aos novos papéis. Seria impossível conseguir a consolidação da mudança sem o compromisso dos servidores ao novo modelo organizacional.

## **4.2 Análise Crítica do Processo de Reestruturação**

Conforme analisado neste trabalho, a reestruturação criou as Subprefeituras e redefiniu as funções das Secretarias. As Subprefeituras foram imbuídas de maior poder, maior autonomia e maior controle sobre ações a serem tomadas.

Os Subprefeitos são nomeados pelo Prefeito de São Paulo, pois ocupam cargos de confiança. O Subprefeito é imbuído de grande poder e autonomia. Cabe a ele a nomeação dos coordenadores para a área de saúde, educação, habitação e dirigentes de outras coordenadorias. Se a escolha do Subprefeito for baseada em afinidades políticas e não em competência administrativa, as regiões por elas administradas, sofrerão inúmeros prejuízos pela má administração. Escolhas inadequadas podem comprometer todo o modelo.

A gestão participativa delega à população a priorização de ações da Subprefeitura. Este tipo de gestão é apropriado para populações que contam com líderes com alto grau de instrução e visão para atuarem de forma competente. Como isto nem sempre ocorre, a priorização de ações pode ser inadequada e trazer prejuízos à região.

O orçamento participativo pode levar a população a optar sempre por ações que visam priorizar determinadas áreas como saúde, por exemplo, em detrimento de outras áreas, limitando desta forma a ação das demais coordenadorias que passam a contar com orçamentos insuficientes para a resolução de problemas de suas respectivas áreas.

A fragilidade do modelo é baseada na eventual falta de visão sistêmica dos Subprefeitos, na conotação política das nomeações, na descentralização excessiva de atividades podendo gerar ações fragmentadas e pouco efetivas entre as várias Subprefeituras. A indicação baseada em critérios meramente políticos pode conduzir ao poder pessoas despreparadas para trabalhar na administração pública. A transparência das ações previstas é superficial uma vez que os detentores do poder (os Subprefeitos) podem nomear pessoas também sem preparo para o exercício de suas funções.

A substituição do Prefeito a cada quatro anos com a conseqüente troca de todos os Subprefeitos pode levar à descontinuidade de ações iniciadas em gestão anterior, acarretando a fragmentação de planos. Isto pode gerar grande dispêndio de recursos em ações que serão posteriormente interrompidas sem nenhum proveito para a população.

As Secretarias, desprovidas de grande parte de seu orçamento, podem ser impedidas de atuar de forma eficaz. A fragmentação de atuação também pode trazer grandes prejuízos, pois se perde a visão sistêmica e as ações que visam a padronização de atuação são prejudicadas. Neste contexto, não é possível normatizar atividades nem articular as pessoas para grandes ações comuns. Cada coordenador de área da Subprefeitura passa a se preocupar apenas com medidas que lhe tragam algum benefício, mesmo que político. Ele pode deixar de

atender a interesses da Secretaria uma vez que ele não está mais ligado a ela e passa a atender a interesses do Subprefeito, pois o mesmo é capaz de lhe conferir mais poder ou verbas.

Possibilidade de que o orçamento participativo implantado se converta em troca de fatores políticos e arena para jogo de interesses que em nada favoreçam a população da região.

Maior dificuldade de aperfeiçoamento dos vários funcionários das Secretarias que agora atuam isolados e não aprendem novas práticas e novas habilidades. Interrompe-se desta forma, o fluxo de conhecimento e a implementação das melhores práticas.

Cabe também às lideranças convocar a população para participar, porém, nem todas as comunidades se desenvolvem de forma homogênea. Seria preciso contar com profissionais que dessem apoio a estas comunidades para que estes estimulassem a participação e garantissem a formação de vínculos entre os colaboradores, tão necessários para a implantação de trabalhos colaborativos.

### **4.3 Fatores que Dificultaram a Implementação do Novo Modelo Organizacional**

É nítido que os vícios citados em modelos burocráticos dificultam qualquer tipo de reestruturação que atinja núcleos de poder, benefícios pessoais e outras características ligadas à burocracia.

A grande resistência enfrentada para a reestruturação foi devida à perda de poder e recursos das Secretarias, pois no modelo anterior, elas tinham orçamento próprio e poder de decisão sobre a forma de administrá-lo. No novo modelo de gestão, o controle do orçamento deve ser feito pela secretaria de Finanças e a alocação de verbas é feita de comum acordo entre todas as coordenadorias de cada Subprefeitura.

Foi necessário vencer a resistência dos servidores que seriam deslocados para as Subprefeituras uma vez que eles estavam alocados nas Secretarias e no novo modelo, eles deveriam ser alocados nas Subprefeituras. Para a maioria deles, era nítida a imagem de que só seriam deslocadas as pessoas ineficientes e que os mais capazes ficariam lotados nas Secretarias. Foi preciso mudar esta visão, ressaltando que o poder e a tomada de decisões estava migrando para as Subprefeituras. Esta mudança foi conseguida com psico-drama e muito investimento em capacitação e treinamento.

A mudança organizacional previa a reestruturação dos processos e a mudança dos sistemas de informação para refletirem o novo modelo. Devido à amplitude da mudança, foi priorizada a reestruturação de processos. A reestruturação dos sistemas de informação deveria ser feita após a implantação dos processos reformulados. Não foi possível iniciar a reestruturação dos sistemas de informação previstos. A reestruturação dos processos consumiu muito tempo e inviabilizou a reestruturação dos sistemas de informação no mandato da Prefeita de São Paulo. Portanto, embora o atendimento tenha melhorado sensivelmente, ainda será preciso automatizar os sistemas para que eles reflitam a nova forma da administração municipal.

## **5. Considerações Finais**

Como resultado da implantação das Subprefeituras na cidade de São Paulo com o objetivo de buscar mais eficiência na prestação de serviços públicos, de modernizar e melhorar o atendimento ao público pode-se concluir que estes objetivos estão sendo atingidos.

Porém é necessário salientar que cultura organizacional não se muda por decreto-lei, será necessário que o tempo assegure uma continuidade da filosofia determinante da mudança – o foco no munícipe.

Mudança no comportamento e capacitação do servidor público, padronização de processos e serviços, utilização de TI e a adequação do ambiente são as partes visíveis da organização das Subprefeituras.

Outros estudos futuros poderão ser efetuados para acompanhar a mudança nos artefatos inconscientes dessa nova cultura, ou na percepção do cidadão sobre os serviços prestados e também, sobre a continuidade política desta iniciativa de descentralização de serviços municipais.

### **Referências Bibliográficas**

BENNIS, W. G. **Desenvolvimento organizacional: sua natureza, origens e perspectivas**. São Paulo: Ed. Edgar Blücher Ltda., 1972.

DENZIN, N. K.; LINCOLN Y. S. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage Publications, Inc., 1994.

FINATEC – Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos. **Descentralização e poder local – a experiência das subprefeituras no município de São Paulo**. Editora Hucitec. Finatec: São Paulo, 2004.

LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. O. **Desenvolvimento das Organizações: Diagnóstico e Ação**. São Paulo: Ed. Edgard Blucher Ltda., 1972.

MELLO, F. A. de F. **Desenvolvimento das organizações: uma opção integradora**. Rio de Janeiro: LTC, 1978.