

ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES NÃO-EXCLUSIVAS DO ESTADO E O RISCO DA DESCONCENTRAÇÃO

AUTOR

ROGÉRIO PELIZZARI DE ANDRADE

Universidade de São Paulo

rogerio.pa@uol.com.br

Resumo

A estrutura resultante do processo de “publicização” das chamadas atividades não-exclusivas do Estado é o tema abordado pelo presente trabalho. A exemplo do que ocorreu quando empresas estatais orientadas para o mercado foram privatizadas, os serviços em que o Estado não necessita exercer poder direto seriam transferidos para organizações do terceiro setor. O modelo, que foi introduzido pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, tem entre seus principais objetivos a reorientação do papel do Governo. Ele deixaria de executar para assumir o controle gerencial destas atividades. Contudo, acredita-se que a mencionada transferência não esteja ocorrendo da maneira adequada e que funções que deveriam ser delegadas ainda estão concentradas nas mãos de seus responsáveis originais. Sugere-se, por meio da análise da estrutura organizacional preservada pela administração direta, uma proposta de avaliação da descentralização das atividades não-exclusivas. O ponto central do estudo seria os processos mantidos por estes órgãos. A revisão bibliográfica aborda assuntos como a reforma gerencial, teoria da administração pública e a inter-relação entre objetivo, estratégia, estrutura organizacional e processos. Complementa o trabalho, um estudo de caso com os Telecentros geridos pela Secretaria de Comunicação da Cidade de São Paulo.

Abstract

The present paper aims at approaching the resulting structure of the *publicização* process of the denominated non-exclusive State activities. As an example of what happened when market oriented state-owned companies were privatized, services which did not demand the direct power of the State, would be transferred to the tertiary. The model, which was introduced by the Reformation Managing Plan of the State Apparatus, has amongst its main objectives the re-orientation of the Government role. The last would not execute these activities but undertake their management control. However, it is believed that the stated transference is happening under inadequate ways and the duties that were supposed to be delegated are still converged in the hands of those who were originally responsible. By means of organizational structure analysis preserved in the direct administration, it is suggested an evaluation proposal on the decentralization of non-exclusive activities. The central point of this study would be the process kept by these institutions. The bibliographic review approaches subjects such as the management reformation, the theory of public administration and the co-relation amongst objective, strategy, organizational structure and proceedings. To provide a supplement to this paper, a case study with *Telecentro* ran by the Communication Department of São Paulo.

Descentralização	Reforma	Gerencial
1. Plano Diretor e a Administração Gerencial		

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado foi apresentado em 1995 e seu principal objetivo era promover mudanças na organização, aperfeiçoar a administração dos recursos humanos e financeiros, além de transformar o sistema institucional-legal do País (Brasil, 1995). A chamada reforma gerencial substituiria o modelo em vigência, com a reorientação do papel do Estado e do seu relacionamento com a Sociedade Civil.

O Brasil, que enfrenta dificuldades de ordem econômica e administrativa desde a Crise do Petróleo nos anos 70 e viveu um período de estagnação ao longo de todo os anos 80 e início dos 90, necessitava se reestruturar para enfrentar a inevitável abertura de mercado, atrair investidores e tornar-se competitivo perante outras nações.

A exemplo do que havia acontecido em outros países, em especial na Inglaterra, o que se pretendia era redefinir o papel do Estado, de maneira que ele passasse a focar seus esforços em atividades de planejamento e estratégicas, e no desenvolvimento de infra-estrutura. Aumentar a eficiência da máquina pública, com a implantação de um plano de desenvolvimento sustentável, fixado sob metas e objetivos, e de um sistema administrativo similar ao utilizado na iniciativa privada. Similar, mas não idêntico, dada as peculiaridades de cada setor. Enquanto no privado cabe às empresas essencialmente se decidir por métodos e estratégias gerenciais, no público é necessária uma ação anterior no sentido de criar condições de autonomia para a realização deste gerenciamento. (Pereira, 1998)

Aumentar o grau de participação da sociedade no processo de execução e controle das políticas públicas era outra estratégia projetada com este objetivo. Para seus idealizadores, o Estado deveria, portanto, transferir para empresas privadas e públicas não-estatais todo o serviço que pudesse ser realizado pelo mercado ou pela sociedade civil. Em suas mãos ficariam concentrados aqueles que são considerados exclusivos da área pública, como o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, além das já mencionadas atividades estratégicas, que estão relacionadas à definição de leis e políticas públicas, assim como a adoção de mecanismos para o seu cumprimento.

Neste sentido, o aparelho do Estado foi dividido em quatro setores distintos: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado.

2. Problema de Pesquisa e Objetivo

Como foi apresentado, uma das premissas da Reforma Gerencial era transferir para empresas públicas não-estatais serviços que, apesar de controlados pelo Estado, pudessem ser executados por unidades descentralizadas. Alguns órgãos da administração direta, a partir da prerrogativa, deram início a este processo e passaram a delegar responsabilidade por serviços com tais características para organizações do terceiro setor. Contudo, passados 10 anos, ainda não foi possível verificar em que medida esta transferência está ocorrendo a contento. Em outras palavras, não se pode afirmar se a descentralização ocorre de maneira integral, com o agente receptor adquirindo autonomia e autoridade e o Estado com dedicação especial em atividades gerenciais.

Acredita-se que pelo menos parcialmente esta parceria entre Governo e organizações do terceiro setor seria equivocada.

O objetivo principal do presente trabalho é estabelecer um modelo de análise com a finalidade de responder a problemática acima descrita. Em segundo lugar, deseja-se aplicá-lo por meio de um estudo de caso, para testar a hipótese relacionada à possível ineficiência da descentralização. Obviamente, sem deixar de considerar as limitações dos resultados, dadas as restrições a serem consideradas por não se tratar do universo de atividades transferidas em sua totalidade. O objeto da análise será o Projeto Telecentro, gerido pela Prefeitura da Cidade de São Paulo em parceria com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

3. O papel do Governo e das empresas públicas não estatais

A delimitação dos quatro setores que constituem o aparelho do Estado teve origem na intenção de apontar quais são as áreas em que o Governo deve atuar, as passíveis de privatização e quais caberiam transferir para as empresas públicas não-estatais. Com a reorganização, o Estado não seria mais o detentor da responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social, por meio da produção de bens e serviços, mas consolidaria um papel de promotor e regulador do crescimento.

A medida não encontraria validação apenas nas atividades que têm orientação para o mercado. Aplicariam-se também naquelas que são de caráter social e, portanto, de natureza pública, sobre o qual o Governo não necessita exercer poder, muito embora ainda deve subsidiar. É o denominado terceiro setor e nele estão incluídos serviço de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. (MARE, 1998).

Caracterizariam as atividades do Governo, em primeiro lugar, todas aquelas desempenhadas pelo núcleo estratégico: responsabilidade pela formulação de lei e políticas públicas. Pequeno nas três esferas de governo (união, estados e municípios), seria constituído pelos altos administradores públicos. Também estaria sob sua tutela policial, regulamentar, julgar, fiscalizar e tributar.

Dentre seus principais objetivos, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, estaria o desenvolvimento de capacidade gerencial para definir e administrar contratos de gestão firmado com empresas privadas e públicas não-estatais; e substituir a administração pública burocrática, voltada para o controle dos processos, por outra, focada nas metas e indicadores de desempenho.

Em contraposição ao modelo de privatização, adotado quando empresas estatais fossem adquiridas por particulares, para a efetivação das atividades não-exclusivas seria realizada a “publicização” do serviço através de parcerias estabelecidas entre o poder público e Organizações Sociais (OS) ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O resultado imediato seria maior agilidade na concretização das ações, maior democratização e controle social. Isto porque as entidades contariam com uma autonomia administrativa e seus dirigentes teriam maior responsabilidade sob os recursos. Assim, haveria maior liberdade para contratar funcionários e adquirir bens e serviços, ao mesmo tempo em que o Governo e a sociedade exerceriam um controle consistente, baseado sobretudo em resultado, sempre com a finalidade de aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, com uma redução de custos para o cidadão.

As OS são organismos públicos não-estatais, formados por associações civis sem fins lucrativos. Eles estão voltados ao atendimento do interesse público e por esta razão não pertence a qualquer indivíduo. A lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, regulamenta a sua atividade e estabelece o contrato de gestão como o instrumento regulador de suas ações. Ela determina, que ao elaborar o referido contrato, deve-se especificar o programa de trabalho proposto, as metas e os prazos para atingi-los, além de critérios objetivos de avaliação de desempenho, com base em indicadores de qualidade e produtividade.

Já o relacionamento estabelecido entre o poder Público e as OSCIPS é regido pelo termo de parceria. Determinado pela lei 9.790 de 23 de março de 1999, ele também prevê a apresentação de relatórios comparativos de metas e resultados, acompanhados de prestação de contas e gastos. (Ferrarezi, 2001)

Nota-se pelo expostos acima, que para os dois tipos de organização, o cumprimento de metas e objetivos são itens determinantes para a preservação da parceria. Pressupõe-se diante disto, que o não atendimento do previamente acordado, em ambos os mecanismos, implica no rompimento desta relação, sob pena de instauração de processo.

A descentralização das atividades não tem como resultado a perda do controle exercido pelo Estado. Na verdade, ao delegar autoridade, pode-se perfeitamente preservar a sua funcionalidade e permitir o seu aperfeiçoamento. E com certa frequência, alcançar o objetivo desejado só é possível por meio da descentralização (McCubbins, 1991). Ao delegar, neste contexto, transfere-se o foco de controle da execução para o resultado.

4. Inter-relação entre objetivos, estratégia, estrutura e processo

Segundo Oliveira (2004), o objetivo é o ponto em que a organização deseja chegar. Ele está relacionado com o resultado, o fim que se pretende atingir. Independente da natureza desta organização, seja ela pública, privada ou do terceiro setor, seus objetivos sempre estarão vinculados ao que se espera para o futuro. E a ferramenta utilizada para atingi-los é chamada de planejamento estratégico.

Diferentes autores discorreram sobre o tema e o que parece consenso entre eles é a necessidade de haver correlação entre os objetivos e as estratégias. Ou seja, ao desenvolver uma estratégia, é preciso não só considerar, mas utilizar os objetivos como fonte primária de informação. Para Chandler (1998), a estratégia é o estabelecimento dos objetivos essenciais de longo prazo e de ações adequadas para atingi-los. Outro conceito que segue a mesma linha é o de que a estratégia está vinculada aos critérios e decisões a serem tomadas pelo chamado “núcleo estratégico”, no sentido de se orientar de forma determinante e sustentável os processos (Martinet, 1984). Ainda sob esta ótica, a administração estratégica é considerada por David (2002) como a habilidade de desenvolver, implementar e avaliar decisões interfuncionais com o propósito de se atingir os objetivos.

Outro ponto de convergência diz respeito ao relacionamento da estrutura organizacional com os dois elementos já apresentados. Ela deveria ser alinhavada com os objetivos e as estratégias da organização (Oliveira, 1998). Em outras palavras, a estrutura organizacional é um instrumento utilizado para se atingir os resultados esperados.

Na opinião de Shrivastava (1994), a estrutura organizacional é formada pelo padrão de autoridade e relações de responsabilidade estabelecidos. Admitindo-se que todos os tipos de estrutura apresentam características positivas e negativas, a missão do estrategista das empresas seria o de moldar a estrutura à estratégia definida (Peerce & Robinson, 2000).

Antes de concluir o tópico convém adicionar ainda uma última variável à análise. Trata-se dos processos realizados pela organização. Por intermédio deles, é possível, em primeiro lugar entendê-la e analisá-la, além de identificar características da estrutura e da estratégia. Isto porque todas as atividades realizadas, das mais simples às mais complexas, integram ou são um processo (Grahame e LeBaron, 1994).

Baseado no exposto acima, é possível concluir que os processos fazem parte da estrutura organizacional e, em boa medida, eles traduzem a essência da organização, sua razão de ser.

Assim, sugere-se acrescentar o alinhamento dos processos aos demais elementos apresentados aqui: objetivo, estratégia e estrutura.

5. Atividade Exclusiva ou Serviço Não-Exclusivo do Estado? A indefinição de papéis como fator limitante à atividade gerencial

A transferência das atividades não-exclusivas do Estado deve ser feita de maneira integral. Preservá-las, ainda que parcialmente, tende a descaracterizar a “publicização” e delegação de autoridade, assim como a capacidade de controle e de administrar pelo resultado. A substituição do processo de descentralização pelo de desconcentração é o principal problema quando se adota um modelo híbrido. Nele, a distribuição é realizada internamente, ainda na esfera da administração direta, ou seja, a delegação de atribuições ocorre dentro do próprio governo. E se ela é feita em nível de autoridade, cria-se um vínculo por hierarquia (Mello, 2004). Por esta razão, a configuração gera uma contínua e permanente subordinação com relação aos processos administrativos executados.

Mello alerta para a necessária distinção a ser feita entre descentralização e desconcentração. A primeira parte do pressuposto de que existem diferentes pessoas jurídicas envolvidas. De um lado, os detentores originais da atividade transferida e, de outro, o organismo receptor. A unidade personalizada e a subordinação são rompidas. Aquele que delega, passa a exercer **controle** por meio de mecanismos definidos por lei. Já na desconcentração, a pessoa jurídica é a mesma e, com isso, a ligação **hierárquica** é mantida.

Peter Drucker (1964) é considerado pioneiro no desenvolvimento de estratégias de controle por resultado. Para ele, tão mais eficientes elas serão quanto melhor e mais claras forem as definições quanto à descentralização, que significa, sobretudo, oferecer maior autonomia à unidade descentralizada e formular objetivos e metas precisos.

No processo de “publicização”, o contrato de gestão e o termo de parceria definem o gerenciamento de metas e objetivos como principal instrumento de controle. Desta maneira, o critério de análise é baseado em aspectos relacionados à efetividade, eficácia e eficiência. Para compreender a amplitude e dimensionamento das três variáveis, cabe recorrer às definições de André (1993: 84-5) para cada uma delas:

Efetividade é o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade pelos serviços prestados pela instituição. Pode ainda ser apresentada como o grau de atendimento ao mercado potencial pelos serviços da entidade.

Eficácia é o grau em que as metas da organização, para um dado período de tempo, foram efetivamente atingidas. (...) O conceito de eficácia também está associado ao de qualidade dos processos produtivos, no sentido de que ser eficaz pressupõe o fiel atendimento às especificações de uma dada meta, sem desvios de rota em relação ao cumprimento das intenções programadas.

Eficiência é a capacidade de produção da entidade (garantida uma qualidade constante) de bens e serviços, com o uso, o mais racional possível, de um conjunto de insumos necessários a essa produção.

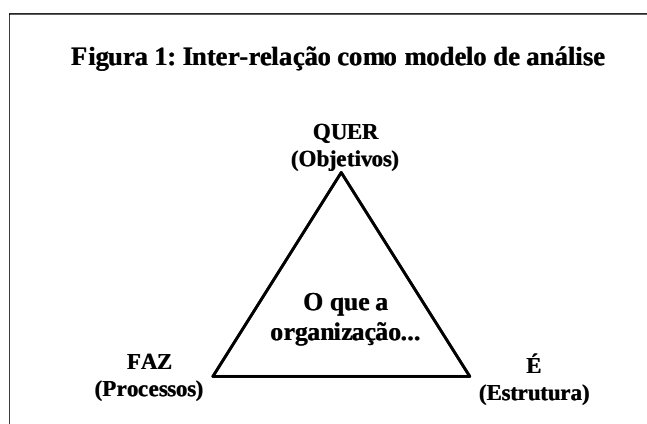
Em síntese, ao se desvencilhar da execução, o Poder Central exerce uma nova função em que a avaliação da qualidade do serviço prestado pela organização, a verificação quanto ao atendimento de metas e a utilização racional de recursos são suas atribuições únicas.

Instituir um modelo em que se alterna tanto a hierarquia quanto o controle é, em primeiro lugar, arriscar-se não desempenhar adequadamente nenhum dos dois papéis. As atividades dos órgãos e dos agentes executores se entrelaçam de tal maneira que passa a ser difícil definir onde termina a responsabilidade de um e começa a de outro. Sem parâmetros, o controle é inviabilizado e conseqüentemente os objetivos da Reforma Gerencial.

6. Modelo de Análise

O ponto fulcral do modelo sugerido é a interdependência apontada entre objetivos, estratégia, estrutura e processos. Se desta relação depende o funcionamento adequado da organização, a essência da análise se voltará à identificação e confrontação destas variáveis. Contudo, convém estabelecer um ajuste a fim de torná-la mais objetiva e focada na proposta de trabalho.

Pretende-se criar um instrumento que seja capaz de apontar a eficiência ou ineficiência do processo de descentralização das atividades não-exclusivas do Estado. Isto é, diante do que previa a Reforma (Objetivos), verificar se os órgãos da administração direta que aderiram às idéias apresentadas, delegaram responsabilidade e autonomia para as unidades descentralizadas e estão focadas no desenvolvimento de mecanismos e realização do controle (Estrutura e Processos). Não faz parte do escopo do estudo, entender os meios utilizados para atingir tais objetivos (Estratégia) e, por esta razão, o elemento será excluído da relação. Com a configuração definida, o modelo busca revelar se o que a organização QUER – com base nas prerrogativas da Reforma – estão em consonância com o que a organização efetivamente É e FAZ. A figura 1 demonstra graficamente esta relação.



Para que as informações obtidas sejam factíveis e passíveis de análise mais apurada, entende-se que seja necessário ainda estabelecer critérios de padronização referente ao tipo de dado que deverá ser levantado para as três variáveis:

- a) **Objetivo** – já foi colocado que o objetivo central do órgão da administração direta sob análise deve estar vinculado ao que propõe o Plano Diretor de Reforma do Estado. Além destes, deverão ser considerados os objetivos específicos, que geralmente estão expressos em forma de lei ou decretos. Além de verificar se os últimos estão em confluência com o primeiro, a ação tem o propósito de coletar características próprias do serviço e, por conseqüência, dos resultados que se deseja alcançar;

- b) **Estrutura** – valendo-se da definição de Hemsley & Vasconcellos (2003), que afirma que a estrutura organizacional é o processo por meio do qual a autoridade é definida, as atividades distribuídas e um sistema de comunicação estabelecido, três fatores deverão ser identificados: o modelo de departamentalização, a autoridade e o sistema de comunicação; e
- c) **Processos** – opção será pela análise de todos os processos. O modelo não vai focar também na identificação e estudo dos processos centrais para não torná-lo muito amplo e difícil de se aplicar em função da diversificação das variáveis. Por outro lado, não vai apenas analisar os processos centrais, porque apesar de serem considerados essenciais dentro da organização, não representam a totalidade das atividades realizadas. Como o interesse é observar se o serviço foi integralmente transferido para que fossem assumidas funções de controle, faz-se necessário obter uma gama mais abrangente de processos.

No item a seguir será apresentado o resultado da aplicação do modelo sugerido. O estudo de caso foi realizado com o Projeto Telecentros, que até maio de 2005 era administrado por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e controlada pela Secretaria de Comunicação da Cidade de São Paulo (SECOM).

7. Telecentros: Um estudo de caso baseado nos processos e na estrutura organizacional

A lei 13166, de 05 de julho de 2001, que criou a Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social (SMCIS) teve como um de seus desdobramentos a implantação e desenvolvimento do Projeto Telecentro. Voltado para a população carente, o serviço adota o princípio da inclusão digital. Pouco mais de uma centena de unidades espalhadas pela cidade oferecem cursos de informática e acesso gratuito à Internet, entre outros.

Inicialmente ele era administrado exclusivamente pela Prefeitura. Mas, em função da rápida expansão e por se tratar de um serviço não-exclusivo do Estado, julgou-se apropriado transferi-lo para uma empresa pública não-estatal. Optou-se pela parceria com a Rits, uma OSCIP com experiência anterior nesta área. O instrumento de controle utilizado, como determina a lei, foi o Termo de Parceria.

Com a mudança de administração, a SMCIS passou a se chamar Secretaria de Comunicação da Prefeitura de São Paulo (SECOM), mas sua estrutura básica foi preservada. A Coordenadoria de Inclusão Digital e do Portal é a área, dentro da SECOM, responsável pelo controle do serviço.

Como foi explorado no item anterior, o objetivo principal da referida coordenadoria, no que diz respeito ao Projeto Telecentro, seria controlar suas atividades, avaliar a qualidade do serviço, verificar se ele está sendo realizado com efetividade, eficácia e eficiência, enfim, adotar o controle gerencial.

Os objetivos específicos foram extraídos da mencionada lei de criação da antiga Secretaria. Apesar de ter recebido outra denominação, o órgão preservou o disposto pela legislação. Segundo ela, entre as atribuições da Coordenadoria de Inclusão Digital estariam:

I – fomentar o acesso da população do município de São Paulo à Sociedade da Informação e do Conhecimento;

II – coordenar a formulação e a implantação, bem como supervisionar as políticas públicas de governo eletrônico no âmbito da administração direta e indireta, visando:

a) disponibilizar à população sistema integrado de informações do Governo Municipal;

b) implementar rede pública de telecentros e de instalação análogas objetivando o exercício da cidadania eletrônica;

III – Gerir sistemas eletrônicos de atendimento aos munícipes;

Confrontados os objetivos gerais com os específicos, nota-se que eles apontam para a mesma direção.

Os dados sobre a estrutura e os processos foram obtidos por meio de entrevista e aplicação de questionários, entre os dias 18 e 20 de maio de 2005, perfazendo um total de 31 pessoas ouvidas. Foram contatados o coordenador de inclusão digital, os gestores das áreas a ele subordinado e os responsáveis por cada um dos processos voltados ao Projeto Telecentro. Quando dois funcionários executavam a mesma função, apenas um era selecionado de acordo com a recomendação da chefia.

Subordinados e gestores foram ouvidos separadamente para que não houvesse interferência no resultado da atividade. Os participantes do primeiro grupo foram convidados a preencher um formulário (ANEXO 1), relatando o nome de todos os processos sob sua responsabilidade e apontando o departamento e o setor ao qual era subordinado. O mesmo foi pedido aos integrantes do segundo grupo, que, além disso, falaram sobre o critério de departamentalização, o nível de autoridade e o sistema de comunicação.

Confrontadas as informações de relatório com a apresentada pelos gestores, identificou-se que o tipo de departamentalização adotado é o funcional (ANEXO 2). Abaixo do coordenador, há 4 grandes áreas (Administração, Projetos, Tecnologia e Portal) e dentro delas outras 15 subdivisões. Ao todo, eram 471 funcionários, dos quais 309 estavam espalhados pelas unidades dos Telecentros e os outros 62 formavam a equipe interna, que era alocada na Secretaria de Comunicação. Composta por funcionários da Prefeitura e da Rits, ambos estavam hierarquicamente subordinados a um dos gestores das quatro grandes áreas. Por outro lado, a comunicação entre os departamentos era diagonal. Para a maioria das atividades realizadas, especialmente aquelas que envolviam decisões, não era necessário um contato inicial com os chefes. Ela acontecia em unidades e níveis hierárquicos diferentes.

A tabulação dos formulários revelou que existiam 106 processos ligados ao Projeto Telecentro: 25 da área de Administração, 49 de Projetos, 31 de Tecnologia e 1 de Portal. Valendo-se como parâmetros de avaliação os itens apontados pela Reforma do Aparelho do Estado, pela lei das OSCIPS e pelo termo de parceria, que estabelecem o controle, a análise e avaliação do serviço descentralizado como atribuições próprias da administração direta, duas colunas foram incorporadas ao formulário. Na primeira deveriam ser assinalados todos os processos pertencentes às atividades exclusivas do Estado e na segunda as atividades não-exclusivas.

O resultado do levantamento foi o seguinte:

- 100% dos 25 processos realizados pela área de Administração faz parte dos serviços não exclusivos do Estado e deveriam estar descentralizados;
- 100% dos 31 processos realizados pela área de Tecnologia faz parte dos serviços não exclusivos do Estado e deveriam estar descentralizados;
- o único processo da área de Portal faz parte dos serviços não exclusivos do Estado e deveriam estar descentralizados;
- 94% dos 49 processos realizados pela área de Projetos faz parte dos serviços não exclusivos do Estado e deveriam estar descentralizados.

De um universo de 106 processos identificados, 3 (2,8% do total) estão focados nas atividades exclusivas do Estado. Todos pertencem à área de Projetos e estão direcionados à avaliação dos treinamentos oferecidos. Não foram encontrados processos específicos para a definição e controle de metas.

8. Conclusão

Os objetivos gerais e específicos do Projeto Telecentro estão ligados entre si e preservam a idéia de controle do serviço, que foi transferido para uma organização do terceiro setor. Mas, a estrutura organizacional e os processos executados pela administração direta não estão compatíveis com eles. Em primeiro lugar, o número de divisões e subdivisões descaracteriza a idéia apresentada no item 3 deste trabalho, em que se afirmou que o núcleo estratégico deveria ser pequeno. O segundo aspecto que merece destaque é o fato de que as equipes eram híbridas, formadas por servidores da Prefeitura e funcionários contratados pela OSCIP. Muito embora a comunicação fosse diagonal, todos respondiam aos gestores de cada uma das quatro áreas que compunham a estrutura, independente da atividade realizada, o que pressupõe a existência de um nível de subordinação (hierarquia) entre atividades não exclusivas do Estado e a administração direta. A terceira diz respeito aos processos realizados. A quantidade levantada (106) caracteriza o desvio do objetivo da Reforma Gerencial em reduzir a burocracia e o tamanho da administração direta para tornar a máquina do Estado mais eficiente e econômica. Além disso, 97,2% destes processos deveriam ser de responsabilidade exclusiva da OSCIP, por se tratarem de atividades relacionadas ao serviço descentralizado. Os 2,8% restantes eram vinculados às atividades exclusivas do Estado e executados apenas por uma das quatro áreas que integram a Coordenadoria de Inclusão Digital e, mesmo assim, de maneira restrita. Os processos em questão eram voltados para a avaliação de treinamento. Faltava, por exemplo, atividades de definição e controle de metas.

O resultado da análise indica que não havia coesão entre os objetivos, a estrutura e os processos. Enquanto o primeiro estava vinculado às premissas da Reforma Gerencial, os dois últimos estavam voltados para a direção oposta. A Coordenadoria de Inclusão Digital ainda preserva as atividades executoras e ao invés de delegar autoridade e descentralizar o serviço, promoveu a desconcentração do mesmo dentro de sua própria estrutura. Isto quer dizer que ainda há um esforço sensivelmente maior no FAZER enquanto o ideal seria concentrar-se no CONTROLAR. Apesar de restrito e incipiente, o estudo apresentado pretendeu lançar luz sobre o tema. O perigo representado pela transferência parcial dos serviços não-exclusivos do Estado é o de se preservar uma estrutura similar a anteriormente instalada e a perpetuação de todos os argumentos apresentados para a realização da Reforma Gerencial: ineficiência da máquina pública, burocracia, dedicação à atividades que não são características do Estado, etc.

Faz-se necessário realizar novas pesquisas relacionadas ao tema e analisar um número maior de parcerias do gênero para se apurar o grau de eficiência das mesmas. Ao mesmo tempo, o modelo se mostrou apropriado para a efetivação de tal análise. Ao comparar os objetivos, a estrutura e os processos do órgão da administração direta em sua nova configuração, revela-se o quanto o Estado pode estar deixando de exercer o papel que lhe é inerente.

9. Bibliografia

ANDRÉ, Maristela de. **Contratos de Gestão como instrumentos de promoção da Qualidade e Produtividade no setor público**. In Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade, ano 1, nº 1, fevereiro de 1993, pp.84-5.

Brasil, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE/Secretaria da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____, **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado** – MARE/Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CHANDLER JR., Alfred Dupont. **Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise**. MIT Press, 1998.

DAVID, Fred R. **Strategic Management: Concepts and Cases**. Prentice Hall, 2002.

DRUCKER, Peter. **The Practice of Management**. Nova York: Harper & Brothers Publishers, 1954.

ENAP. Fundação Escola de Administração Pública. **Estrutura e Organização do Poder Executivo** [Organizado por Régis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud]. Brasília: Centro de Documentação, Informação e difusão Graciliano Ramos, 1993.

FERRAREZI, Elisabete. **Organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP**. Brasília: Comunidade Solidária, 2001.

GRAHAM, Morris, LeBARON, Melvin. **The horizontal revolution**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

HEMSLEY, James R., VASCONCELLOS, Eduardo. **Estrutura das Organizações: estruturas tradicionais, estruturas para inovação, estrutura matricial**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

McCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. São Paulo: Atlas, 2004.

_____, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, Organização e Métodos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Atlas, 1998.

PEERCE II, John A., ROBINSON JR., Richard B. **Strategic Management: formulation, implantation and control**. McGraw-Hill, 2000.

SHRIVASTAVA, Paul. Strategic Management: concepts and practices. South-Western Publishing, 1994.

ANEXO 1 - Tabela de Processos Realizados – Atividades Exclusivas e Não Exclusivas

Tabela de processos realizados - Atividades Exclusivas e Não Exclusivas

DEPARTAMENTO	NOME DO PROCESSO	Serviço Exclusivo	Serviços Não-Exclusivos
ADMINISTRAÇÃO	Sector: Contratos e Convênios	0	8
	Constituição de processo para incorporação de bens doados		1
	Acompanhamento de processo de doação		1
	Atividades na implantação de Telecentros		1
	Elaboração de projeto de voluntariado para os Telecentros		1
	Constituição de processo de furto de equipamentos		1
	Controle de recebimento das prestações de contas de		1
	Controle das renovações dos convênios de entidades		1
	Controle dos encerramentos de convênios de entidades		1
	Sector: Compras/ Implantação	0	5
	Encaminhamento de demandas para compras		1
	Respostas a reclamações da ouvidoria e ministério público		1
	Administração de contratos		1
	Desenvolvimento de novos projetos (ex: centro de		1
	Implantação de Telecentros		1
	Coordenação de Telecentros	0	5
	Elaboração de Relatórios de Controle dos Telecentros		1
	Atualização de Relatórios de Controle dos Telecentros		1
	Fechamento de Relatórios		1
	Suporte aos Agentes Técnicos Regionais (ATRs)		1
	Multiplicação de informações aos ATRs		1
	Implantação e Manutenção de Telecentros	0	7
	com levantamento de dados		1
	Relatório de visita (com análise)		1
	Desenvolvimento do projeto preliminar		1
	Revisões do projeto preliminar		1
	Desenvolvimento de projeto para implantação, incluindo		1
	Acompanhamento de obra		1
	Visitação e manutenção de telecentros já implantados		1
	Manutenção	0	1
	Manutenção elétrica e hidráulica predial		1
	Sector: Parcerias	0	5
	Abertura de canais com a iniciativa privada		1
	Apresentação da Coordenadoria Geral de Inclusão Digital às		1
	Apresentação de projetos com a necessidade da		1
	Fechamento e manutenção da parceria		1
	Agregar ao projeto da Coordenadoria atrativos que possam		1
	Sector: Patrimônio	0	4
	Reunião com funcionários referentes a bens e patrimônio		1
	Controle de bens patrimoniais dos Telecentros em		1
	Solicitação de transportes para funcionários responsáveis por		1
	Organização do trabalho de levantamento de patrimônio nos		1
	Total Administração	0	25
	%	0	100
TECNOLOGIA	Sector: Suporte e Manutenção	0	9
	Suporte interno aos usuários		X
	Suporte externo aos Telecentros		X
	Suporte externos aos analistas		X
	Suporte via telefone (usuários e analistas)		X
	Gerenciamento da equipe		X
	Seleção e contratação de analistas de suporte		X
	Controle de equipamentos e solicitação de reparos (garantia)		X
	Gerenciamento da rede GNU / Linux		X
	Avaliação da equipe		X
	Sector: Suporte de Alto Nível	0	3
	Suporte aos técnicos dos Telecentros		X
	Testes de Distribuição do Sacix para os Telecentros		X
	Manutenção dos usuários internos		X
	Sector: Desenvolvimento Linux	0	6
	Pesquisa de Otimização do Kernel Linux e APPS		X
	Compilação do GNOME para redução do uso dos servidores		X
	Empacotamento do Debian dos servidores e programas		X
	Desenvolvimento geral (testes, documentação, treinamento)		X
	Suporte ao desenvolvimento da distribuição do SACIX		X
	Promoção do projeto dos Telecentros no nível técnico		X
	Sector: Controle das Máquinas	0	4
	Controle de entrada e saída de equipamentos		X
	Recebimento e encaminhamento das solicitações de		X
	Suporte Interno		X
	Transporte dos equipamentos		X
	Controle das senhas de serviço de internet		X
	Sector: Coordenação	0	9
	Atendimento de órgãos municipais		X
	Gerenciamento de Projetos / Portal & Sacix		X
	Supervisão de Treinamento		X
	Respostas às consultas (ouvidoria, secretaria) / ofícios		X
	Contratação de pessoas		X
	Especificação de produtos / pesquisa & criação		X
	Avaliação de pessoal		X
	Respostas a usuários do portal		X
	Atendimento Corporativo (atendimento a empresas que		X
	Gerenciamento de Equipe		X
	Total Tecnologia	0	31
	%	0	100
PROJETOS	Sector: Técnico	0	4
	Elaboração de material de apoio para as aulas		X
	Convocação de alunos		X
	Treinamento		X
	Apoio pós-curso		X
	Sector: Comunicação	0	X3
	Produção de textos institucionais		X
	Elaboração de clipping		X
	Contato com a imprensa		X
	Assistência ao projeto IT4All		X
	Assistência à organização de eventos		X
	Elaboração de textos para o site dos Telecentros		X
	Edição de material para o site		X
	Edição de fotos		X
	Telecentros		X
	Atendimento aos usuários (resposta aos e-mails)		X
	Atendimento à imprensa e estudantes		X
	Elaboração de material institucional		X
	Pesquisa / Auxílio na elaboração de projetos		X
	NOME DO PROCESSO	2	9
	Capacitação profissional		X
	Elaboração de programas de treinamento		X
	Levantamentos específicos de necessidades		X
	Treinamento "in loco"		X
	Avaliação de treinamento	X	X
	Organização de eventos em geral (seminários,		X
	Captação de recursos para parceria em treinamentos		X
	Orientação à equipe de capacitação		X
	Desenvolvimento de material de apoio		X
	Elaboração do planejamento de treinamentos		X
	Acompanhamento das equipes de treinamento técnico	X	X
	Sector: Atividades	1	3
	Elaboração de oficinas		X
	Capacitação dos oficineiros / usuários dos Telecentros		X
	Acompanhamento de oficineiros		X
	Avaliação de resultados	X	X
	Sector: Administração de TELECEU	0	8
	Divulgação de vagas		X
	Recebimento de currículos		X
	Aplicação de provas e entrevistas		X
	Encaminhamento para contratação e desligamento de		X
	Acompanhamento dos cursos no TeleCEU		X
	Acompanhamento das atividades no TeleCEU		X
	Relatório semanal de funcionamento dos TeleCEUs		X
	Reuniões com SME / Gestores do CEU		X
	Sector: Coordenação	0	9
	Supervisão do projeto TeleCEU - (acompanhamento		X
	das atividades e contatos com a EU - prestação de		X
	Avaliação e acompanhamento de funcionários		X
	Coordenação do site dos Telecentros		X
	Acompanhamento do serviço de atendimento aos		X
	usuários (link disponível no site)		X
	Elaboração do projeto Fábrica de Recondicionamento -		X
	parceria com o governo federal		X
	Supervisão da equipe de treinamento técnico e		X
	pedagógico		X
	Acompanhamento de parcerias internacionais - IT4All,		X
	Acompanhamento de contratos com parceiros -		X
	Total Projetos	3	46
	%	6	94
PROJETOS	Sector: Suporte e Manutenção		1
	Administração e Relatórios no Sistema de Telecentros		1
	Total Portal		1
	%	0	100
Total Governo Eletrônico		3	103
%		3	97

ANEXO 2 – Organograma da Coordenadoria de Inclusão Digital

