

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA  
COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA**

**Mudança Organizacional: O Caso DECA  
Eletrônica da Secretaria da Fazenda  
do Estado de São Paulo**

Autor : Roberto Puccia Bianchi  
Orientador : Prof. Dr. Miguel Juan Bacic  
(Instituto de Economia)

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA**  
**COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA**

# **Mudança Organizacional: O Caso DECA Eletrônica da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo**

Autor : Roberto Puccia Bianchi  
Orientador : Prof. Dr. Miguel Juan Bacic (Instituto de Economia)  
Co-orientador :

Curso : Engenharia Mecânica  
Área de Concentração :

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada à comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Engenharia Mecânica, como requisito para obter o título de Mestre Profissional em Qualidade.

Campinas, 2005  
S.P. - Brasil

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA  
COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA**

**Dissertação de Mestrado Profissional**

**Mudança Organizacional: O Caso DECA  
Eletrônica da Secretaria da Fazenda  
do Estado de São Paulo**

Autor : Roberto Puccia Bianchi

Orientador : Prof. Dr. Miguel Juan Bacic (Instituto de Economia)

---

**Prof. Dr. Miguel Juan Bacic, Presidente**

Instituto de Economia / UNICAMP

---

**Prof. Dr. Antonio Batocchio**

Faculdade Engenharia Mecânica/UNICAMP

---

**Prof. Dr. Ademir José Petenate**

Instituto de Matemática e Estatística/ UNICAMP

Campinas, 2005  
S.P. - Brasil

## **Dedicatória**

Às mulheres que me deram a vida, a vontade do aprendizado, motivação para seguir em frente e objetivos no futuro, Rosina, minha mãe, Elisabeth, minha mulher e as minhas filhas Rebeca e Paloma.

E ao meu falecido pai, Cesário Bianchi, que me inculcou o pensamento racional-cartesiano, e o gosto pela ação no mundo real.

## **Agradecimentos**

Este trabalho só foi elaborado pela autorização da colega Harumi Hanashiro Goya, diretora do DTI e posteriormente do colega Carlos Leony Fonseca da Cunha diretor da DI. Os colegas Francisco Sobreira Netto, Devanir Zuliani e Edson Braz, que capitanearam o projeto DECA eletrônica, Nair Terezinha e Silzer Caetano que com eles trabalharam desde o início. Os colegas Maurício Toledo de Oliveira, Lauro Asada, Emir Teixeira, Leonardo Galeano e Shiguero Marisau que trabalharam na DECA suporte. Aos Colegas Miriam, Maria Célia, Vanderlei Custódio, Miria, Wanderley Moutinho de Jesus, Claudio Campos, J. Soares, Baturité Natal de Oliveira, Maurício Sonoki, Joaquim Nagata, a Alex e todos amigos da Biblioteca da SEFAZ.

Aos colegas da CPM, Fernando Collet, Roberto Mengato, Cesarvinicius Rodrigues, pelas informações.

A Raquel, Macleide, Cleide e Adriana, que trabalharam no posto de atendimento da DI., Miria e Miriam que ajudaram nas configurações, Vanderlei Custódio, André Freire que ajudou nos ajustes finais. Ao amigo Anatolio Mamontow.

Ao Professor Aquino pelo auxílio na revisão final do texto.

Ao Professor Ademir Petenate, que acreditou em mim e me aceitou no mestrado, ao Prof. Manolo Folledo, *in memoriam*, pela motivação inculcada, aos Professores Alessandra, Otilio, Charly, e ao Prof Miguel Juan Bacic pela orientação paciente e segura sem a qual o trabalho não poderia ter sido concluído.

*Pode-se resistir a um exército invasor; não se pode resistir a uma idéia cuja hora tenha chegado.*

*Victor Hugo*

## **Resumo**

Esta dissertação trata do processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, tendo como foco a DECA eletrônica (declaração cadastral, os dados sobre a empresa). Esta DECA eletrônica está dentro do projeto PFE – Posto Fiscal Eletrônico.

Nesta dissertação, examina-se um caso real de mudança envolvendo o estudo da burocracia, da questão das mudanças organizacionais, da participação (ou não) dos envolvidos, os contribuintes e os funcionários. Foram feitas entrevistas com representantes dos contabilistas e dos funcionários, utilizaram-se jornais de classe e oficiais da Secretaria. Buscou-se mostrar o contexto em que essas mudanças se verificaram. A reinvenção do governo, a fundação do MARE, Ministério da Administração e Reforma do Estado, e uma panorâmica breve desde a revolução de 30 até os nossos dias. Esta análise mostra uma ligação no tempo histórico dessa mudança. E a influência do exterior, Estados Unidos, e do Governo Federal no programa do Governo Estadual e deste na Secretaria da Fazenda.

Após a comparação com as bases teóricas estudadas, como burocracia, mudança, gerência participativa, administração pela qualidade total, constatou-se que se está diante de uma modernização de cima para baixo, utilizando-se, fortemente, a Tecnologia da Informação, e com fraca participação dos envolvidos. São apresentadas, nas conclusões, sugestões para as futuras mudanças nessa entidade burocrática.

### *Palavras-Chaves*

Burocracia, Mudança, Gerência Participativa, Administração Pública, Tecnologia da Informação.

## **Abstract**

The present dissertation concerns about the modernization process of Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (São Paulo state revenue service), focusing electronic DECA (dossier statement, firm data). This electronic DECA is inserted inside project of the PFE – Posto Fiscal Eletrônico).

This study include the analysis of bureaucracy, questions about organization changes, partnership of the envolved people, taxpayers and servants. Interviews were conducted with accountants and servants representative entities. Category and official newspapers were also employed. The aim is to show the context in wich changes happened. There are relations about the reinvention of government, the foundation of MARE – Ministerio da Administração e Reforma do Estado, and a approach study to a period beginning from 1930 revolution to present days. This analysis shows a connection in historical times of that change, and the foreign influence, mainly from the United Sates, and from Federal Government in the São Paulo state program and from this late in the Secretaria da Fazenda.

After confrontations with theoretical basis, like bureaucracy, changes, shared management and total quality management was verified that modernization occurred from up to down throust the hierarchy, and strongly based on Information Technology and few participation of envolved people. In conclusions are offered suggestions for future changes in this bureaucratic entity.

### *Key Words*

Bureaucracy, Changes, Shared Management, Public Management, Information Technology and Changes.

## Sumário

Anexos .....	i
Lista de Figuras .....	vii
Lista de Tabelas .....	x
Nomenclatura .....	xii
Siglas .....	xii
1 Introdução .....	1
1.1 As Mudanças Recentes na Administração Pública .....	1
1.2 Objetivo .....	2
1.3 Razões e critérios para a seleção do caso .....	3
1.4 Hipóteses .....	4
1.5 Método utilizado no trabalho .....	5
1.5.1 O método de estudo de caso .....	5
1.5.2 Procedimentos operacionais para a aquisição dos dados e informações .....	6
1.6 Estrutura do trabalho .....	7
2. A Burocracia .....	11
2.1 Definições .....	11
2.2 Constituição Federal de 1998 e Constituição Estadual .....	14
2.3 A sociedade moderna e a burocracia .....	15
2.4 Burocracia e dominação segundo Max Weber .....	16
2.5 Características da burocracia .....	18
2.5.1 Leis e regulamentos .....	19
2.5.2 A hierarquia .....	19
2.5.3 Documentos escritos .....	20

2.5.4	Treinamento dos funcionários .....	21
2.5.5	Exigência de capacidade dos funcionários .....	21
2.5.6	Desempenho dos cargos seguindo regras gerais .....	22
2.6	Burocracia para Weber, em síntese, se caracterizaria pelos seguintes pontos .....	22
2.7	Pontos positivos e negativos da burocracia segundo alguns autores .....	23
2.7.1	Motta e Vasconcelos sintetizam na figura abaixo em cinco pontos as vantagens da burocracia .....	23
2.7.2	Desvantagens da estrutura burocrática na sua aplicação no mundo moderno	24
2.7.3	Alguns problemas associados à burocracia (mecanicista) .....	26
2.7.4	Críticas ao modelo burocrático à experiência, recente, brasileira: Helio Beltrão .....	26
2.7.5	Estudos, recentes, do Banco Mundial e da ONU sobre a burocracia no mundo e no Brasil .....	33
3.	Organizações e Mudança Organizacional .....	37
3.1	As organizações como sistemas abertos .....	37
3.1.1	Tarefas .....	38
3.1.2	Pessoas .....	38
3.1.3	Estrutura .....	38
3.1.4	Tecnologia .....	39
3.1.5	Ambiente .....	40
3.1.5.1	Ambiente, elementos econômicos .....	40
3.1.5.2	Ambiente, elementos político-legais .....	40
3.1.5.3	Ambientes socioculturais .....	41
3.1.5.4	Ambiente, elementos internacionais .....	41
3.1.5.5	Ambiente clientes .....	41
3.1.5.6	Ambientes competidores .....	41
3.1.5.7	Parceiros estratégicos .....	41
3.2	Estruturas organizacionais .....	43
3.3	Determinantes da estrutura organizacional .....	45
3.3.1	Estratégia e estrutura organizacional .....	45
3.3.2	Tecnologia como determinante da estrutura .....	45

3.3.3	O pessoal como determinante da estrutura .....	45
3.3.4	Tamanho e estrutura .....	46
3.4	A estrutura de organização formal .....	46
3.4.1	A organização por função .....	46
3.4.2	A organização por produto ou mercado .....	47
3.4.3	Na organização matricial, existem ao mesmo tempo dois tipos de esquemas	48
3.5	A questão da inovação em entidades do serviço público .....	52
3.5.1	O cenário das mudanças no mundo .....	52
3.5.2	O gerenciamento das mudanças. Algumas alternativas existentes .....	55
3.5.2.1	Modelos focados, principalmente, em processos: Kotter, Adizes, Dock, Koontz & O'Donnell .....	55
3.5.2.2	Gestão com foco nos Resultados .....	65
3.6	Resistência às mudanças .....	68
3.6.1	A Inovação nas entidades do serviço público .....	68
3.6.2	A mudança e a Inovação e seus motivadores .....	69
3.7	Tipos de mudanças .....	71
3.8	Gerência participativa .....	78
3.9	Gerência participativa .....	81
3.9.1	Definições e algumas modalidades .....	81
4.	O Contexto das Reformas do Aparelho de Estado, no Mundo, no Brasil e no Estado de São Paulo e o caso DECA Eletrônica da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo ..	91
4.1	O mundo .....	92
4.1.1	EUA : Reinventando o governo .....	92
4.1.2	O caso da reforma no Reino Unido .....	98
4.2	Brasil. Reforma do aparelho do Estado - Brasil, Governo de São Paulo e Secretaria da Fazenda .....	99
4.2.1	Brasil um panorama dos governos da União: Vargas, JK, os militares, Sarney, Collor e FHC .....	99
4.3	A tecnologia da informação, a internet e a reforma do Estado .....	108
4.4	A questão das empresas públicas de informática e a reforma do aparelho do Estado	110
4.5	A reforma do aparelho do Estado: o caso Paulista a partir de 1995 .....	115

5. O Caso DECA Eletrônica no âmbito da modernização da SEFAZ .....	121
5.1 Diagnóstico a ações iniciais do Governo .....	122
5.2.1 A Estrutura organizacional para a mudança na SEFAZ .....	130
5.2.2 Os Recursos Financeiros, Promocat e PNAFE .....	134
5.2.3 Os Inovadores estavam dentro da SEFAZ .....	140
5.2.3.1 O grupo de Campinas – Limeira (PFE) .....	140
5.2.3.2 Grupo de Franca-Bauru. (DECA remodelada em disquete) .....	148
5.2.3.3 Grupos de Campinas-Limeira e Franca-Bauru se juntam no Promocat .....	149
5.2.3.4 Apresentação do anteprojeto “Simplificação” a missão do BID que estava no Brasil .....	152
5.2.3.5 Recursos financeiros; concretização. Da DECA eletrônica .....	152
5.2.4 A vontade política de fazer as mudanças: a liderança de Nakano .....	154
5.2.5 A Prodesp (Cia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo) .....	158
5.2.6 DTI Departamento de Tecnologia da Informação .....	160
5.2.7 Consultores externos .....	164
5.2.8 Os contribuintes e contabilistas .....	166
5.2.9 Os funcionários da SEFAZ .....	168
5.2.10 A Tecnologia .....	175
5.2.11 O ambiente de participação e programa de qualidade na SEFAZ: alguns fatos .....	
5.2.11.1 Banco de idéias da CAT .....	176
5.2.11.2 Abertura de canal, pela Intranet SEFAZ, para a discussão da fiscalização setorial .....	177
5.2.11.3 CHAT. Participação, também via teclado .....	177
5.2.11.4 PPQP - Programa Permanente da Qualidade e Produtividade no Serviço Público .....	178
5.2.12 A DECA eletrônica e a participação dos funcionários e contabilistas .....	186
5.2.13 O produto DECA eletrônica, resistência interna, e o produto aceito e estabilizado .....	187

5.2.14	Críticas, dificuldades enfrentadas, sugestões de melhoria e elogios ao produto DECA eletrônica .....	212
5.2.15	Resultados do PFE e seus produtos: DECA eletrônica, Nova GIA eletrônica e AIDF eletrônica .....	229
5.3	Mudanças na Estrutura da SEFAZ .....	247
6.	Análise Comparativa entre a Teoria e o Caso Analisado .....	252
6.1	A burocracia e o caso DECA eletrônica .....	252
6.2	A organização, a mudança organizacional e o caso DECA eletrônica .....	258
6.3	A Participação na SEFAZ .....	270
6.4	O Foco da mudança na DECA eletrônica: Tecnologia e estrutura .....	271
6.5	Resumo das idéias teóricas resenhadas e o caso concreto da DECA eletrônica .....	273
6.6	Avaliação crítica do caso DECA eletrônica .....	275
7.	Conclusões e Sugestões .....	278
7.1	Recomendações .....	282
	Referências Bibliográficas Citadas .....	285
	Lista de Entrevistados da SEFAZ .....	289
	Referências Bibliográficas Consultadas .....	290
	Anexos .....	305

## Anexos

1	Modelo de DECA Papel .....	305
2	Modelos de formulários de Deca Eletrônica .....	306
3	Diretrizes do projeto - Deca Eletrônica .....	308
4	Tabela de <i>Benchmark</i> no Brasil de serviços eletrônicos públicos .....	309
5	Organograma da DEAT em 2004 com o uso de Matriz .....	310
6	Dados sobre o número de usuários de internet no Brasil .....	310
7	Modelo de Gestão do Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda .....	311
8	Ouvidoria SEFAZ .....	311
9	A crise no Estado de São Paulo no início de 1995 .....	312
10	Capa da revista <i>Veja</i> - artigo “Por que o Brasil não é primeiro mundo” .....	313
11	Folheto de lançamento da Deca Eletrônica .....	313
12	BID vai ‘exportar’ modelo de fiscalização de São Paulo .....	314
13	Missão do BID para recursos para a Promocat .....	315
14	Grafico sobre ICT (Tecnologia de Comunicação e Informação) no Brasil .....	316

## Lista de Figuras

2.1	Tipologia de sociedade e tipologia de autoridade .....	18
2.2	Vantagens da burocracia .....	24
2.3	Organizações burocráticas .....	25
3.1	As cinco variáveis básicas na Teoria Geral da Administração .....	40
3.2	Ambiente e organização .....	42
3.3	Modelo de Stoner para o ambiente externo .....	43
3.4	Organograma de uma estrutura funcional padrão .....	46
3.5	Organograma de uma estrutura por mercado .....	47
3.6	Organograma de estrutura matricial .....	48
3.8	Esquema da Organização pela Qualidade Total .....	82
3.9	Caminhos para a modernização das organizações pelo Método Participativo .....	88
3.10	Modelo tradicional de organização .....	89
3.11	Organização participativa .....	89
4.1	Esquema que mostra o contexto estudado para se analisar o caso DECA Eletrônica .	92
4.2	Percentual da população com acesso à internet .....	110
4.3	Mainframe .....	115
4.4	Servidor Sun SEFAZ .....	115
4.5	Evolução do déficit do Estado de São Paulo .....	116
4.6	A interligação entre as idéias de reforma do aparelho do governo .....	119
5.1	Primeiro organograma da Secretaria do Estado de São Paulo .....	122
5.2	Reportagem sobre crise paulista em 1 de janeiro de 1995 .....	125
5.3	Reportagem sobre crise paulista em 2 de janeiro de 1995 .....	125
5.4	Folha de São Paulo, 3 de janeiro de 1995 .....	126

5.5	O Estado de São Paulo, 1 de janeiro de 1995 .....	126
5.6	DOE-SP, 15 de novembro de 1995 .....	131
5.7	O organograma da SEFAZ / Estrutura matricial para o Promocat .....	133
5.8	Folheto do PNAFE .....	135
5.9	Pesquisa de demanda na inspetoria de Limeira .....	145
5.10	Pesquisa no posto fiscal de Araras .....	146
5.11	Pesquisa em todo Estado de São Paulo, Deca .....	146
5.12	O fazendário em dezembro de 1997 .....	153
5.13	Capa da Revista Conjuntura Econômica .....	155
5.14	Encontro de Carlos Leony e líder do Promocat com o governador .....	155
5.15	Aparelho de leitura de microfimes .....	161
5.16	Arquivo na DI .....	161
5.17	Evolução dos computadores .....	163
5.18	Comparativos de computadores por funcionários .....	163
5.19	Esquema ilustrativo das mudanças na SEFAZ .....	165
5.20	Esquema que busca ilustrar os vários fatores nas mudanças na SEFAZ .....	165
5.21	Revista SESCON .....	166
5.22	Revista SESCON .....	166
5.23	Número de contribuintes do ICMS .....	167
5.24	Percentual de AFRs .....	169
5.25	Número de AFRs .....	170
5.26	Evolução do quadro de funcionários .....	170
5.27	Gráfico dos funcionários da CAT .....	171
5.28	Gráfico dos funcionários da CAT / SEFAZ .....	171
5.29	Formação acadêmica dos AFRs .....	172
5.30	Os AFRs externos .....	174
5.31	Os AFRs da sede .....	174
5.32	Modelo esquemática da evolução do processo de modernização da CAT .....	185
5.33	O Fazendário, novembro 1997 .....	188
5.34	Terminal da Prodesp antes do PEE .....	192
5.35	Terminal de acesso nos anos 80 .....	192

5.36	O Fazendário, novembro de 1998 .....	196
5.37	Reclamações junto ao PFE .....	198
5.38	DOE-SP, maio de 2000 .....	199
5.39	Mapa da Rede SEFAZ .....	203
5.40	A abertura de empresas no Brasil nos vários níveis de poderes .....	205
5.41	Fluxograma da DECA eletrônica / DECA papel .....	206
5.42	Fluxograma de digitação das DECAs em papel .....	207
5.43	Estatísticas do <i>Call Center</i> .....	211
5.44	Percentual de DECA .....	211
5.45	Atendimento PFE - e-mail .....	212
5.46	Percentual DECA sobre total .....	212
5.47	Estatísticas do posto de atendimento .....	212
5.48	Estatísticas do posto de atendimento DI / Total geral .....	212
5.49	O PFE foi reconhecido pela sociedade .....	226
5.50	Gráfico que mostra a decorrente liberação de funcionários .....	233
5.51	Gráfico mostra liberação de PF's .....	234
5.52	Fator humano liberado e postos fiscais .....	234
5.53	Gráfico da variação da arrecadação do ICMS .....	241
5.54	Arrecadação ICMS por AFR .....	242
5.55	Número de contribuintes por AFRs .....	242
5.56	Gráfico mostrando a evolução do número de cargos existentes .....	243
5.57	Liberação de AFRs pelo fechamento de postos fiscais (Fonte: DEAT-SEFAZ) .....	245
5.58	PFE ganha CONIP .....	246
5.59	Mudanças no organograma da SEFAZ de 1892 a 2004 (março) .....	248
6.	Análise Comparativa entre a Teoria e o Caso Analisado .....	252
6.1	Pirâmide hierárquica SEFAZ .....	269
6.2	Fluxograma representando o processo de abertura de empresas no Brasil .....	277

## Lista de Tabelas

2.1	Burocracia para abrir / fechar empresas .....	34
3.1	Vantagens e desvantagens da estrutura funcional .....	49
3.2	Vantagens e desvantagens da estrutura de produto / mercado .....	50
3.3	Retrata as vantagens e desvantagens da estrutura matricial .....	51
3.4	Quadro sintético dos autores voltados para processos .....	64
3.5	Tabela de conceitos dos autores voltados para resultados construída pelo autor desta dissertação .....	67
3.6	Resistência às mudanças: pressupostos e contrassupostos .....	77
3.7	O espectro de atividades em que pode ocorrer participação em cinco níveis principais	87
4.1	Respostas à crise do modelo burocrático inglês .....	98
4.2	Características da internet e as necessidades da administração pública .....	109
4.3	Os estágios de desenvolvimento e uma homepage .....	109
4.4	Coincidência de conceitos entre as propostas .....	118
5.1	Inovações trabalhadas pelos grupos de Campinas - Limeira e Franca .....	150
5.2	Os objetivos do Projeto DECA Eletrônica .....	193
5.3	Problemas do sistema anterior à DECA Eletrônica .....	194
5.4	Funcionalidades e características operacionais da DECA Eletrônica .....	195
5.5	Relação de fatos importantes no Programa de Modernização da SEFAZ .....	200
5.6	Mudanças estruturais na SEFAZ .....	208
5.7	Inovações do Promocat, segundo funcionários .....	210
5.8	Análise dos fatores importantes do trabalho e a mudança da DECA Eletrônica .....	210
5.9	Sob o ponto de vista dos contribuintes, contabilistas .....	211
5.10	Pesquisa SESCON no atendimento nos postos fiscais SEFAZ .....	219

5.11	Números sobre a DECA Eletrônica .....	223
5.12	Reclamações sobre a DECA .....	224
5.13	Investimentos para implantação do PFE (Posto Fiscal Eletrônico) da SEFAZ .....	235
5.14	Custeio PFE .....	236
5.15	Salários de funcionários, valores médios .....	237
5.16	Números de funcionários liberados ao longo do tempo .....	238
5.17	Fluxo de caixa com a implantação do PFE, ao longo dos anos .....	239
5.18	Cálculo RSI (ROI) do PFE .....	240
5.19	Número de postos fiscais em funcionamento e fechados ao longo dos anos .....	244
5.20	As mudanças estruturais na SEFAZ .....	250
6.1	Reengenharia e o caso concreto da SEFAZ .....	268
6.2	Conceitos teóricos, DECA X TEORIA e reflexos na DECA .....	273

## Nomenclatura

### Siglas

1. AFR - Agente Fiscal de Rendas, fiscal
2. AFRESP - Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo
3. ASSOSEF - Associação dos Funcionários da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
4. CAF - Coordenadoria da Administração Financeira
5. CAT - Coordenadoria da Administração Tributária
6. CECI - Coordenadoria Estadual do Controle Interno
7. CINEF - Centro de Informações Econômico-Fiscais (hoje DI)
8. CNAE - Código Nacional de Atividade Econômica
9. CNPJ - Código Nacional de Pessoa Jurídica
10. CRC - Conselho Regional de Contabilidade
11. CT - Consultoria Tributária
12. DA - Diretoria de Arrecadação
13. DEAT - Diretoria Executiva da Administração Tributária
14. DECA - Declaração Cadastral
15. DI - Diretoria de Informações (antigo CINEF)
16. DTI - Departamento de Tecnologia da Informação
17. FAZESP - Escola Fazendária
18. GIA - Guia de Apuração e Informação do ICMS
19. ICMS - Imposto de Circulação de Mercadorias
20. IE - Inscrição Estadual
21. IPVA - Imposto de Propriedade de Veículo Automotor

- 22. JUCESP - Junta Comercial do Estado de São Paulo
- 23. MARE - Ministério de Administração e da Reforma do Estado
- 24. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- 25. PRODESP - Companhia Estadual de Processamento de Dados
- 26. PROMOCAT - Programa de Modernização da CAT
- 27. PROMOCIAF - Programa de Modernização da CAF
- 28. SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
- 29. Simples Paulista - Forma simplificada de arrecadação do ICMS, com alíquotas menores que a regra geral
- 30. SINDFESP - Sindicato dos Funcionários da Secretaria da Fazenda (os não fiscais).

# Capítulo 1

## Introdução

### 1.1 As mudanças recentes na Administração Pública

No mundo, no Brasil e no Estado de São Paulo a gestão na área pública passa por grandes mudanças.

Novos desafios, novos conceitos e novos anseios prometem abalar paradigmas estabelecidos. Torna-se necessário modernizar a administração pública dotando-a de novos instrumentos para que possa atuar com eficiência e eficácia no cumprimento da missão de interagir com o universo das instâncias privadas com o propósito de regulamentar e controlar, de tal maneira que o Estado possa disponibilizar produtos e serviços a cidadãos cada vez mais conscientes e exigentes de seus direitos e expectativas.

A TIC (Tecnologia da Informação e da Comunicação) é o instrumento decisivo e fundamental para levar a efeito tais mudanças.

As idéias que deram impulso às mudanças, surgiram nos EUA, sob a administração do Presidente Clinton e seu Vice, Gore, com o advento da obra “Reinventando o Governo” (Osborne, D., Gaebler, T., 1992) e cuja tradução para o idioma português deu-se em 1997. Também, em outros países ocidentais ocorreram reformas do aparelho do Estado, como no Reino Unido, na década de 80, sob a gestão Thatcher.

No Brasil, a mais recente e ousada tentativa de reforma do Estado deu-se com a criação do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) e a publicação do “livro branco” intitulado Plano Diretor da Reforma do Estado (MARE, 1995).

No Estado de São Paulo, o ânimo para as mudanças veio junto com a gestão do Governador Mario Covas, embasado pelo documento com o título “Um Governo Para São Paulo: Propostas Setoriais”, editado em 1994.

O núcleo de Governo, que abrange as Secretarias de Governo e Secretaria da Fazenda (SEFAZ), transformou esse plano de governo pré-eleitoral em um plano estratégico para o Governo do Estado no período 1995-1998. Na Secretaria da Fazenda, a necessidade de se proceder à redução das despesas concomitantemente ao aumento da arrecadação tributária materializou-se nos projetos de modernização denominado Promociaf, para a área financeira e o Promocat, para a arrecadação.

Esses programas se desdobraram em vários projetos, dentre os quais o Projeto de Simplificação do Atendimento ao Contribuinte do ICMS (Simplificação), baseado no conceito de “Posto Fiscal Eletrônico” (PFE) e os seus produtos.

A DECA eletrônica destaca-se como um dos principais produtos interativos do PFE. Estudar esse caso permite obter informações qualitativas e quantitativas para a compreensão do processo de modernização da gestão na SEFAZ o que poderá se revelar proveitoso para novos projetos que poderão vir a ser demandados no futuro, naquela instituição e nas demais similares.

## **1.2 Objetivo**

1.2.1 O objetivo do presente trabalho é estudar a modernização do aparelho burocrático da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

1.2.2 Estudo de caso da DECA Eletrônica, ao estudar a mudança efetuada através do Promocat (Programa de Modernização da Coordenadoria da Arrecadação Tributária), e, mais especificamente, o PFE-DECA (Posto Fiscal Eletrônico e a DECA Eletrônica) entender-se a mudança organizacional em órgãos públicos. Estuda-se a história do Projeto PFE-DECA eletrônica, para que a SEFAZ tenha um registro dessas mudanças., para poder ajudar nas próximas etapas que já estão começando, o PROFFIS (Programa de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado(conhecido como Promocat-2).

1.2.3 Grau de participação dos envolvidos na mudança, também, pretende-se examinar como foram realizadas essas mudanças, qual o grau de participação dos agentes envolvidos (clientes internos e externos) nesse processo.

1.2.4. Mudanças na estrutura burocrática, por fim, é feita a abordagem acerca da maneira como essas mudanças afetaram a estrutura burocrática da SEFAZ de forma permanente.

### **1.3 Razões e critérios para a seleção do caso**

A questão que motiva esta dissertação é a de entender como ocorre a mudança organizacional numa estrutura burocrática estatal, no caso a Diretoria de Informações (DI) da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ).

A mudança organizacional deve ser feita no sentido vertical dos escalões superiores para os inferiores, ou no contrário?

A adoção de inovações tecnológicas e a necessidade de mudanças contribuem para mudar essa organização burocrática em caráter perene?

O envolvimento dos clientes internos (funcionários) e dos clientes externos (contadores, empresários e advogados) foi importante para o processo de mudança organizacional?

A participação — ou maior participação dos atores envolvidos — possibilitaria a melhoria da qualidade dos serviços?

Que tipo de mudança ocorreu? Foi voltada a processos? Foi voltada a resultados?

As mudanças ocorreram de forma “suave” ou “radical”?

Houve alguma influência externa na definição dessa mudança?

Quem são os responsáveis pelas inovações?

Qual foi o contexto em que essas mudanças ocorreram? Contexto externo ou contexto interno?

Qual foi o ambiente no qual ocorreram as mudanças?

Quais resultados reais essas mudanças - caso DECA eletrônica – trouxeram para o Estado?

Quais mudanças a estrutura da organização SEFAZ experimentou ao longo do projeto (e posteriormente)?

Ademais, o autor deste trabalho atuou como coadjuvante no processo de modernização desde meados de 1998, serviu no grupo de apoio — Deca suporte — aos agentes fiscais de renda em todo o Estado de São Paulo. Enquanto transcorreu essa etapa, o referido autor exerceu suas funções atendendo a reclamações presenciais de contadores e contribuintes para a Deca eletrônica e, posteriormente, para a GIA eletrônica e os serviços da Diretoria de Informações, em geral, local no qual trabalhou até recentemente.

Este trabalho contempla um breve relato histórico do Caso DECA eletrônica, desde a fase pioneira ocorrida em Limeira (SP), até junho de 2000, com a inauguração da DECA eletrônica. Dessa forma, pretende-se: i) manter um registro histórico do processo de modernização em todas as suas etapas; ii) possibilitar uma reflexão crítica acerca de todo o processo ocorrido, permitindo, assim, aprimorar a qualidade das próximas mudanças de cunho modernizador na SEFAZ.

A opção pelo tema desenvolvido no trabalho — DECA eletrônica — gerou facilidades para obter a autorização e a colaboração dos escalões superiores da hierarquia na organização examinada, fato esse que, dentre outros, permitiu eleger esse caso para ser estudado e conduzi-lo a um desfecho auspicioso.

#### **1.4 Hipóteses**

Com o objetivo de orientar o desenvolvimento do trabalho são formuladas as seguintes hipóteses:

- i) as mudanças organizacionais foram realizadas verticalmente no sentido dos escalões superiores da hierarquia para os inferiores;
- ii) na organização examinada neste estudo de caso - a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – a mudança organizacional envolvendo a modernização e o projeto Deca eletrônica

por meio da adoção de inovações tecnológicas afetaram a estrutura burocrática em caráter permanente.

## **1.5 Método utilizado no trabalho**

O presente trabalho abordou o caso DECA eletrônica utilizando o método de estudo de caso e a comparação entre os capítulos teóricos sobre a burocracia e a mudança organizacional e o caso real da DECA eletrônica da SEFAZ do Estado de São Paulo.

O contexto (a análise do ambiente) foi estudado no capítulo 4, buscando encontrar as origens desse processo de modernização da SEFAZ, bem como descrever o entorno desse caso DECA eletrônica da SEFAZ.

### **1.5.1 O método de estudo de caso**

Para levar a efeito os objetivos da presente dissertação, resolveu-se utilizar o método do estudo de caso. Esse recurso combina entrevistas de natureza aberta- fechada, em que os entrevistados atuantes relatam fatos e opiniões que têm relação com o assunto estudado, ou entrevistas focalizadas. Nessas, o indagado atua por um certo período. Ela, pode assumir um padrão aberto-fechado, ou um estilo conversacional. Conforme aconselhado por Yin (1989), citado por Bressan (2000:18), o pesquisador deve seguir o roteiro das questões elaboradas no plano de trabalho, inquirições na modalidade *survey*, com perguntas e respostas mais bem estruturadas, realizar observações diretas, visitando o local onde ocorrem os fenômenos analisados, a fim de juntar dados.

O método de estudo de caso é uma ferramenta usada quando se examinam diversas situações em Administração que, dificilmente, poderiam ser analisadas apropriadamente por outros métodos.

Esse método tem sido objeto de diversas críticas por alguns autores. Por isso, o pesquisador que resolver utilizar o referido recurso deve precaver-se quanto a isso para prevenir, ou reduzir esses e outros imprevistos.

De modo particular, esse método é o mais adequado para fazer indagações do tipo “como?”, “e?”, “por quê?”, que são de cunho explicativo e abordam relações operacionais que ocorrem no transcorrer do tempo.

Semelhante recurso costuma ser utilizado quando o pesquisador examina eventos atuais, nos quais se torna difícil manusear os comportamentos mais importantes, embora se possam realizar observações diretas e coletas de resultados organizados.

Ainda, o método de estudo de caso, de modo similar aos métodos qualitativos, é útil na observação e análise de eventos amplos e complexos, em situações em que a estrutura de conhecimentos à disposição do pesquisador é insuficiente para dar apoio à proposição de questões de causa, ou nas conjunturas em que o evento, dificilmente, poderia ser examinado além do contexto no qual ocorre (Bresan, 2000 p. 14).

### **1.5.2 Procedimentos operacionais para a aquisição dos dados e informações**

O caso real baseou-se em entrevistas envolvendo os líderes dos clientes internos e externos, bem como através de publicações a respeito da modernização nos jornais e boletins de entidades de classe dos funcionários e dos contadores.

Também, fizeram-se consultas a resenhas de livros versando a mudança organizacional e o emprego da TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) na gestão do serviço público e na Reinvenção do Governo, que foram de extrema importância para esta dissertação.

Durante o transcorrer das diversas etapas deste trabalho foram efetuadas consultas a diversas fontes e publicações, como segue:

- a) o “Diário Oficial do Estado de São Paulo”(DOE), que contém registros dos momentos importantes do processo de modernização estudado (a DECA eletrônica) na forma de leis, decretos e portarias da SEFAZ;
- b) periódicos restritos ao âmbito da SEFAZ: i) “O Fazendário” (jornal oficial da SEFAZ; “O Informático CAT” (jornal oficial da SEFAZ-CAT); “O Jornal do SINAFRESP” (veículo informativo do Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda);

- c) “O Plano Diretor da Reforma do Estado” (1995), para se analisarem os planos de governo na esfera federal; ii) “O Plano de Governo Mario Covas” (1995), idem no âmbito do Estado de São Paulo; iii) “Reforma do Setor Público”:1995-1998, tese de doutorado de autoria de Neide Hahn (FGV-SP, 2000) que atuou como observadora e participante privilegiada na elaboração e execução dessa reforma; iv) “Diretrizes e Metas Para a Administração Tributária do Estado de São Paulo” (Mar/95) no que se refere à SEFAZ;
- d) entrevistas do Secretário Nakano à revista “Conjuntura Econômica” (FGV-SP) e jornais ligados à SEFAZ;
- e) entrevistas do Sr. Clóvis Panzzerini ao “Informativo CAT” no exame da etapa relativa à CAT. Panzzerini foi coordenador da CAT (1995 a 2004), em que ocorreram o planejamento e a execução do caso DECA eletrônica;
- f) entrevistas com líderes sindicais de funcionários da SEFAZ que não integram a carreira de agentes fiscais de renda: i) ASSOSSEF (Associação dos Funcionários da Secretaria da Fazenda); ii) SINDFESP (Sindicato dos Funcionários da Secretaria da Fazenda); iii) Associação dos Técnicos de Apoio à Administração Tributária;
- g) entrevistas envolvendo integrantes da categoria de agentes fiscais de renda: i) líderes do projeto (Sobreira, Zuliani e Braz); ii) Shiguero (atual gerente do produto DECA eletrônica da DI Diretoria de Informações); iii) Castro, que com Harumi montou o DTI e Leony (pioneiro do PFE, desde Limeira (SP));
- h) “Revista do SESCON” e entrevistas com líderes das três entidades dos contadores ( no que se refere aos clientes externos) e que são: i) CRC (Conselho Regional de Contabilidade); ii) SINDCONT (Sindicato dos Contadores); iii) SESCON-AESCON (Sindicato e Associação das Empresas de Contabilidade do Estado de São Paulo).

## **1.6 Estrutura do trabalho**

No capítulo 1, é apresentada a introdução ao tema.

No capítulo 2, aborda-se um aspecto teórico fundamental para se iniciarem os estudos: a burocracia. O capítulo tem como finalidade: i) apresentar as definições mais conhecidas do

conceito de burocracia; ii) resumir os escritos do pensador Max Weber, que foi o pioneiro dos estudos com relação a esse assunto, apresentando as três formas de domínio: Racional-legal (a burocracia clássica), Caráter Tradicional (Direito Divino), Carismática (Santos, Heróis); iii) expor os pontos que definem a burocracia conforme Weber: leis e regulamentos, hierarquia, documentos escritos e arquivados, treinamento especializado dos funcionários, profissionalismo, impessoalidade; iv) fazer críticas à burocracia, com a contribuição de Helio Beltrão e outros.

No capítulo 3, estudam-se a organização e a mudança organizacional. Apresentam-se os modelos para a análise da organização, como o sistema aberto e os fatores principais: pessoas, tarefas, tecnologia, estrutura e o ambiente. Trata-se de propostas apresentadas por diversos autores. Também, é feita a resenha dos principais autores que versaram recentemente, o tema “mudança organizacional”. A seguir, estuda-se a mudança enfocando resultados mostrados por: Kotter, Adizes, Duck e Koontz & O’Donnell, mostra-se o enfoque em processos sob a ótica de Shaffer & Thonson e Hammer & Chiampy, a organização Matricial vista por Silva, Kontz & O’Donnell-Weihrich, Chiavenato e Mitzberg, a resistência a mudanças tratadas por Balcão&Cordeiro, Conner, Hernandez & Caldas e, por fim, a questão da gerência participativa vista pela Associação Nacional de Administração Participativa (ANPAR), Maximiano, McLagan & Christo Nel e Nardy.

No capítulo 4, apresentam-se o contexto das reformas dos aparelhos de Estado no mundo, no Brasil, no Estado de São Paulo, a modernização da SEFAZ e o caso DECA eletrônica. O capítulo evidencia as raízes do processo de modernização da SEFAZ e o caso DECA eletrônica. Apresenta-se um breve histórico da questão mudança na máquina do Estado desde Getúlio Vargas e a fundação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), passando pelo Governo Sarney até o Governo FHC. A modernização e a mudança do serviço público, ocorre de forma alternada com períodos de maior atividade e outros de lentidão. O contexto do exterior é revisado a partir do livro de Osborne e Gabler, ”Reinventando o Governo”(1991), que tanto influenciou nos programas do governo de Bill Clinton nos EUA. Esse programa foi dirigido pelo Vice-Presidente Al Gore.

Para o Brasil, Governo da União, com a eleição de FHC, em 1995, foi criado o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) que teve como primeiro titular Luis Carlos Bresser Pereira.

Osborne, autor de “Reinventando o Governo”, foi consultor do MARE para a criação do documento: “Plano Diretor da Reforma do Estado”(1995), verdadeiro “livro branco” do MARE e que destaca os pontos básicos que propõem a reforma do aparelho do Estado, com argumentos como o esgotamento da intervenção do Estado na economia (o que resultou na onda de privatizações), a perda de crédito por parte do Estado (Federal, Estadual e Municipal) e a superação da forma burocrática pela forma gerencial.

No âmbito do Estado de São Paulo, em que Mário Covas — correligionário do Presidente FHC, do PSDB, define no seu documento: “Um Governo para São Paulo: Propostas Setoriais “(1995) - as linhas mestras dessa reforma. Colabora para essa ação a tese de doutorado de Neide Hahn, para a FGV-SP, “Reforma do Setor Público: 1995-1998”.

Com relação à SEFAZ, destaca-se a conexão profissional existente entre a política do Secretário Nakano e Bresser Pereira, Ministro do MARE. É de se citar, também, o documento da SEFAZ-CAT, “Diretrizes e Metas, para a administração tributária do Estado de São Paulo“, de março de 1995, que lançou os fundamentos para a modernização da CAT-SEFAZ.

No âmbito do Governo Federal surgiu o “Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros “(PNAFE) que financiou, através da Caixa Econômica Federal, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a modernização das Secretarias Estaduais da Fazenda do Brasil.

Para o caso DECA eletrônica, buscou-se descrever os eventos em ordem cronológica, com base em documentos oficiais, leis, decretos, portarias, que serviram de arcabouço à estrutura jurídica e administrativa e que permitiu a execução dos programas PROMOCAT, o Posto Fiscal Eletrônico e a DECA eletrônica.

Finalmente, discorre-se acerca dos vários exemplares do jornal “Informativo CAT”, pelos editoriais do, então coordenador, Clóvis Panzarini e seus sucessores, Tabajara e Shiguemi. Comenta-se, ainda, a necessidade de se mudar com relação à falta de participação, que é habitual na SEFAZ, promovendo-se, a partir daí, o engajamento dos funcionários nesse processo de modernização, em caráter permanente.

No capítulo 5, faz-se a comparação e a síntese dos dois capítulos teóricos iniciais com o caso DECA eletrônica estudado. Procuram-se as conexões mais importantes existentes entre a teoria e a realidade estudada permitindo-se, a partir desse ponto, as conclusões sobre as hipóteses levantadas nesta dissertação.

No capítulo 6, são apresentadas as conclusões, discutem-se as hipóteses apresentadas no capítulo 1 e fazem-se sugestões para projetos futuros.

Finalmente é apresentada a bibliografia citada e a bibliografia consultada e apresentados anexos os modelos de DECA papel e eletrônica, gráficos dando conta da estabilização da DECA eletrônica, e *benchmarking* com outras Secretarias de Estados Brasileiros.

## Capítulo 2

### A Burocracia

Neste capítulo, pretende-se estabelecer os conceitos sobre a burocracia a partir do significado desta palavra, as definições das formas de autoridade e os pontos centrais da burocracia, conforme Weber. Ainda relata-se uma crítica à burocracia por autores brasileiros e estrangeiros: Vasconcelos e Motta, Mitzberg e as críticas e alternativas propostas por Helio Beltrão.

Este último, Beltrão, tratando um caso brasileiro e recente, e que exerceu influência sobre os programas de simplificação posteriores, ajuda a esclarecer o caso DECA eletrônica em estudo.

#### 2.1 Definições

Os dicionários oferecem as seguintes definições de burocracia:

**1. *Novo dicionário Aurélio, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1975, p. 235:***

“Burocracia [Do fr. *bureaucratie*.] S. m. 1. Administração da coisa pública por funcionário (de ministério, secretarias, repartições, etc.) sujeito a hierarquia e regulamento rígidos, e a uma rotina inflexível: *os trâmites da burocracia*. 2. P. ext. Complicação ou morosidade no desempenho do serviço administrativo: *Os computadores têm simplificado muitos problemas de burocracia*. 3. Grande influência ou prestígio de uma estrutura complexa de departamentos na administração da coisa pública: *A burocracia no mundo moderno vai cedendo lugar à tecnocracia*. 4. A classe dos burocratas”.

“Burocrata. [Do fr. *bureaucrate*.] S. 2g. 1. Funcionário que faz parte da burocracia, em especial aquele que segue mecanicamente as normas impostas pelo regulamento da administração. 2. Funcionário ou empregado administrativo que, imbuído da importância do cargo que ocupa, abusa de sua posição nos contatos com o público. 3. *Deprec.* Qualquer funcionário ou empregado administrativo que se conduz como burocrata (1 e 2)”.

**2. *Michaelis - Moderno dicionário da língua portuguesa, São Paulo, Melhoramentos, 1998, p. 368:***

“Burocracia *sf (fr bureaucratie)*

A classe dos funcionários públicos, principalmente dos das secretarias de Estado.

Influência e predominância dos funcionários públicos, especialmente dos das secretarias de Estado, no governo do país.

Administração dos negócios públicos por hierarquia de funcionários.

Qualquer sistema de administração, em que os assuntos são tratados por escrito e dependem da assinatura de vários funcionários. 5 *pej* Administração com excesso de formalidades”.

“Burocrata *s m+f (fr bureaucrate)* 1 Empregado público, especialmente o das secretarias de Estado. 2 Aquele que tem influência nas repartições públicas, de cujo pessoal faz parte”.

**3. *Micro Robert - Dictionnaire du français primordial, Paris, 1981, p. 131:***  
**“Bureaucratie *n. f.***

1. Pouvoir politique des bureaux: influence exercé par l’appareil d’un parti, d’un syndicat, sans consultation véritable des militants. 2 L’ensemble des fonctionnaires considérés du point de vue de leur pouvoir dans l’État. Bureaucratique, *adj.* Propre à la bureaucratie. Bureaucrate, *n.* Fonctionnaire, employé rempli du sentiment de son importance et abusant de son pouvoir sur le public. *Péj.* Employé de bureau”.

**4. *The concise Oxford dictionary, Oxford, Clarendon Press, 1971, p. 159:***

“Bureaucracy *n.* Government by bureaux, centralization; officialism; officials”.

**5. *The new Oxford dictionary of English*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 243:**

“Bureaucracy (...) a system of government in which most of the important decisions are taken by state officials rather than by elected representatives. (...) a state or organization governed or managed according to such a system. (...) the officials in such a system, considered as a group or hierarchy. (...) excessively complicated administrative procedure, seen as characteristic of such a system: the unnecessary bureaucracy in local government. Origin early 19<sup>th</sup> cent.: from French *bureaucratie*, from *bureau*”.

“Bureaucrat (...) an official in a government department, in particular one perceived as being concerned with procedural correctness at the expense of people’s needs”.

“Bureaucratize (...) govern (someone or something) by an excessively complicated administrative procedure: *impersonal and bureaucratized welfare systems*”.

**6. *Webster’s encyclopedic unabridged dictionary of the English language*, New York, Gramercy Books, 1989, p. 198:**

a) “Bureaucracy. 1. government by many bureaus, administrators, and petty officials. 2. the body of officials and administrators, esp. of a government or government department. 3. excessive multiplication of, and concentration of power in, administrative bureaus or administrators. 4. excessive governmental red tape and routine”.

Nesta definição encontramos referências críticas a burocracia.

b) “Bureaucrat. 1. an official of a bureaucracy. 2. an official who works by fixed routine without exercising intelligent judgement”.

**7. Brooks Atkinson, September 9, *Once around the sun*, 1951, em *The international thesaurus of quotations*, compiled by Rhoda Thomas Tripp, London, Penguin Books, 2000, p. 65:**

a) “The perfect bureaucrat everywhere is the man who manages to make no decisions and escape all responsibility”.

b) “Bureaucracies are designed to perform public business. But as soon as a bureaucracy is established, it develops an autonomous spiritual life and comes to regard the public as its enemy”.

**8. G. K. Chesterton, The bluff of the big shops, *Outline of sanity*, 1926, em *The international thesaurus of quotations*, compiled by Rhoda Thomas Tripp, London, Penguin Books, 2000, p. 65:**

“Large organization is loose organization. Nay, it would be almost as true to say that organization is always disorganization”.

**9. Alexander Ostrovsky, *The diary of a scoundrel*, 1868, em *The international thesaurus of quotations*, compiled by Rhoda Thomas Tripp, London, Penguin Books, 2000, p. 65:**

“It’s all papers and forms, the entire Civil Service is like a fortress made of papers, forms and red tape”.

A análise da palavra “burocracia” tem revelado dois sentidos, no decorrer do tempo, desde o seu significado inicial, dado por Max Weber, de administração racional e eficiente das organizações públicas e privadas, até o significado crítico, de complicação desnecessária, excesso de detalhes, emperramento dos processos, lentidão, problemas sem solução.

Pode-se dizer, de forma geral, que a burocracia se estrutura para resolver as atividades que o Estado deve desenvolver para o bem público, de forma racional e impessoal. A própria estruturação formal acaba levando à cristalização e organização que tende a funcionar mal.

## **2.2 Constituição Federal de 1998 e Constituição Estadual**

A Constituição Federal de 1988 determina várias características da administração pública brasileira, no sentido burocrático, e estabelece a forma de contratação dos funcionários públicos.

Os funcionários são admitidos de acordo com regras escritas e, no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, através de concurso público, como segue:

## Capítulo VII – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### Seção I – Disposições gerais

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável, uma vez, por igual período”.

### **2.3 A sociedade moderna e a burocracia**

A Burocracia nasce para resolver problemas concretos da sociedade, que podem ser detectados como nos casos a seguir:

- a) a concentração da produção em grandes fábricas, o que demandou a montagem de um escritório (*bureau*) para controlar e gerir a produção;
- b) a ampliação das áreas de atuação do Estado moderno;
- c) as organizações políticas e sindicais, que passaram a ter um grande desenvolvimento com a democracia, acompanhando o crescimento do Estado e das empresas privadas (WEBER, 1999, p. 168-169).

A sociedade moderna necessita de estruturas burocráticas nos âmbitos, privado e público.

Algumas características dessa sociedade, segundo Weber, são:

- a) a população, na sua grande maioria, é assalariada;
- o trabalho perde significado, em si mesmo, como acontecia na época dos artesãos);
  - as pessoas trabalham e se organizam em grandes instituições, na forma de pirâmides;
  - os partidos políticos e os sindicatos tornam-se, cada vez mais, grandes aparelhos burocráticos e menos democráticos; (Weber, 1999, p. 169).

## **2.4 Burocracia e dominação segundo Max Weber**

Dentre os estudiosos da burocracia destaca-se Max Weber.

Weber nasceu em Erfurt, em 21 de abril de 1864, na Alemanha. E morreu em 1920. Coursou Direito, Economia e História na Universidade de Heidelberg. Sua tese de doutoramento foi sobre a história das companhias comerciais da Idade Média. Estudou o capitalismo em franca expansão na sua Alemanha natal.

Dentre outras obras, escreveu: *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, *Economia e sociedade* e *Ensaio de sociologia*.

Antes de abordar a burocracia propriamente dita, Weber estudou as formas de dominação (WEBER, 95, p. 55).

Deve-se entender por dominação a probabilidade de receber obediência a partir de um mandato de determinado conteúdo entre determinadas pessoas. Não se trata, portanto, de uma probabilidade qualquer de exercer poder ou influência sobre outros seres humanos.

No caso concreto, esta dominação (autoridade) pode estar apoiada nos mais diversos sentidos de submissão, a qual poderá ser do tipo de hábitos inconscientes até puramente racionais.

Uma vontade mínima de obediência, um interesse (interno ou externo) em obedecer é essencial em toda relação autêntica de autoridade.

O autor classificou a dominação em três tipos puros, que, não obstante, nunca são encontrados nessa forma pura na realidade. Trata-se de abstração teórica para efeito de classificação e estudo. São os seguintes:

**1) Dominação de tipo racional-legal**, que se apóia na crença na legalidade das ordenações estatuídas e dos direitos definidos por essas ordenações para alguém exercer o poder de sua autoridade (dominação legal ou racional legal);

**2) Dominação de caráter tradicional**, que está ligada à crença na santidade das tradições antigas – as pessoas devem obediência às tradições que elas mesmas elegeram como merecedoras de submissão (um exemplo é a monarquia de direito divino);

**3) Dominação de tipo carismático**, que se apóia na entrega a uma pessoa, pela sua santidade, heroísmo ou exemplaridade, e às suas ordens criadas ou a ela reveladas (são os líderes religiosos, como Moisés, Joana D’Arc, El Cid) (WEBER, 99, p. 170-174).

**A dominação racional-legal** está baseada nas seguintes condições, entrelaçadas entre si, como a seguir apresentadas:

- a) que todo direito “pactuado” e “outorgado” pode ser estatuído de modo racional – relacionado a fins ou a valores (ou a ambos) –, com pretensão de ser respeitado, ao menos, pelos membros da associação em causa e, também, pelas pessoas que, dentro do âmbito de poder da associação, realizem ações sociais ou entrem em relações sociais importantes com ela;
- b) que todo direito, segundo a sua essência, é um cosmo de regras abstratas, geralmente estatuídas intencionalmente, que o poder judiciário, por meio da magistratura, aplica aos casos concretos e a que a administração obedece, mantendo-se dentro desses limites jurídicos;
- c) que o soberano legal típico, a “pessoa colocada no topo”, enquanto ordena e manda, obedece, de seu lado, à ordem impessoal que orienta as suas ações (as normas escritas, as leis, os regulamentos, os decretos);
- d) que o que obedece, só o faz, enquanto membro da associação, e só obedece “ao direito”, como membro da União, do Estado, do Município, da Igreja, na condição de cidadão;

e) com relação ao soberano legal típico (caso c), os membros da associação não obedecem à sua pessoa, como soberano, mas a uma ordem impessoal, a quem ocupa o cargo, e só obedecem dentro da competência limitada, racional e objetivamente a ele outorgada pela tal ordem.

Essas formas de dominação propostas por Weber são, didaticamente, apresentadas no quadro abaixo, organizado por Chiavenato.

Tipologia de sociedade e tipologia de autoridade.

Tipos de sociedade	Características	Exemplos	Tipos de autoridade	Características	Legitimação	Aparato administrativo
Tradicional	Patriarcal e patrimonialista. Conservadora.	Clã, tribo, família, sociedade medieval.	Tradicional	Não é racional. Poder herdado ou delegado. Baseada no <i>senhor</i> .	Tradições, hábitos, usos e costumes.	Não é racional. Poder herdado ou delegado. Baseado no <i>senhor</i> .
Carismática	Personalista, mística e arbitrária. Revolucionária.	Grupos revolucionários, partidos políticos, nações em revolução.	Carismática	Não é racional, nem herdada, nem delegável. Baseada no <i>carisma</i> .	Características pessoais (heroísmo, magia, poder mental) carismáticas do líder.	Inconstante e instável. Escolhido conforme lealdade e devoção ao líder e não por qualificações técnicas.
Legal, racional ou burocrática	Racionalidade dos meios e dos objetivos.	Estados Modernos, grandes empresas, exércitos.	Legal, racional ou burocrática	Legal, racional, impessoal, formal. Burocrática.	Justiça da lei. Promulgação e regulamentação de normas legais previamente definidas.	Burocracia.

Weber identifica três fatores principais que favorecem o desenvolvimento da moderna burocracia:

Figura 2.1 - Tipologia da Sociedade e Tipologia da Autoridade.  
(Fonte: Chiavenatto, 2000, vol. 2 p.14)

## 2.5 Características da burocracia

A Burocracia foi, exaustivamente, estudada por Weber, o autor estuda a História da Civilização e busca as origens do fenômeno burocrático. No Século IX, com o avanço da Revolução Industrial, grandes empresas e organizações são erguidas. Essas empresas utilizam o modelo burocrático na sua administração.

A seguir, descrição da burocracia, segundo Max Weber:

2.5.1 Através de leis e regulamentos;

2.5.2 A Hierarquia é cumprida;

- 2.5.3 Documentos escritos e seu arquivamento;
- 2.5.4 Treinamento especializado dos funcionários;
- 2.5.5 Exigência da plena capacidade do funcionário;
- 2.5.6 Desempenho dos cargos seguindo regras gerais (Weber, 82, p. 229).

E Weber explica cada um dos seis princípios enunciados acima:

### **2.5.1 Leis e regulamentos**

“Regem o princípio das áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas:

- 1) as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada, burocraticamente, são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais;
- 2) a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades;
- 3) tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por regulamento geral são empregadas” (WEBER, 82, p. 230).

Nos governos públicos e legais, esses pontos estão presentes e definem a chamada “autoridade burocrática”, que, para a área da iniciativa privada, pode-se denominar de “administração burocrática” (Weber, 82, p. 230).

Do ponto de vista histórico, a autoridade permanente e pública não constitui a norma histórica, mas a exceção.

O autor segue definindo, detalhadamente, a burocracia, como segue:

### **2.5.2 A hierarquia**

“Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema

firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Esse sistema oferece aos governados a possibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para a sua autoridade superior, de uma forma regulada com precisão. Com o pleno desenvolvimento do tipo burocrático, a hierarquia dos cargos é organizada monocraticamente (monocracia *sf* 1. Monarquia que compreende diversas nações cujo governo é exercido por uma só pessoa. 2. O mesmo que autocracia).

O princípio da autoridade hierárquica de cargo encontra-se em todas as organizações burocráticas: no Estado e nas organizações eclesiásticas, bem como nas grandes organizações partidárias e empresas privadas. Não importa, para o caráter da burocracia, que sua autoridade seja chamada ‘privada’ ou ‘pública’ (Weber, 82, p. 230).

A questão da hierarquia na atualidade das organizações do Estado permanece como descrita pelo autor: nas organizações privadas tentativas de inovar são feitas aqui e ali, mas permanecem como exceções.

O autor não trata das emoções que estão presentes sempre que dois seres humanos se encontram e mantêm relações de qualquer espécie. A possibilidade de reclamar para o superior do seu superior, de uma dada decisão, existe, em tese; se o indivíduo que se julga prejudicado, na organização burocrática, o fizer, corre o sério risco de aumentar o desentendimento com o seu superior imediato, podendo, assim, piorar, e muito, a sua situação.

Quanto à hierarquia, ela permanece não desafiada nas organizações públicas: o funcionário público é um soldado a serviço do Estado.

### **2.5.3 Documentos escritos**

“A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (os arquivos), preservados em sua forma original, ou em esboço. Há, porém, um quadro de funcionários e escreventes subalternos de todos os tipos. O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo “público”, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma “repartição”. Na mesma empresa privada, a “repartição” é, freqüentemente, chamada de “escritório”.

Em princípio, a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera privada.

É peculiar, ao empresário moderno, comportar-se como o “primeiro funcionário” de sua empresa, da mesma forma pela qual um governante de um Estado moderno, especificamente burocrático, considera-se como o ‘primeiro servidor’ do Estado. A idéia de que as atividades das repartições estatais são, intrinsecamente, diferentes, em caráter, da administração dos escritórios das empresas privadas, é uma noção da Europa Continental, totalmente estranha ao pensamento americano”.(Weber, 82, p. 231).

Essas condições descritas por Weber – da forma de trabalho nas repartições públicas, onde sempre se privilegia a forma escrita, onde, se alguém é ouvido (como numa delegacia de polícia), tudo é transcrito para o papel – permanecem, hoje, como definido no início do século XX. E, com o avanço da informática e das telecomunicações, o que se chama hoje de tecnologia da informação (TI), a palavra escrita tomou mais força e seu uso é mais fácil. Os governos, nas várias esferas – da União, dos Estados, dos Municípios – e no âmbito dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – estão adotando as novas tecnologias e facilitando a vida da população com informações acessíveis e emanadas do “poder” – são textos que refletem e representam, formalmente, as decisões do governo.

A palavra escrita, portanto, se reforça no âmbito do Estado, e toma o caminho do meio eletrônico. O termo “governo eletrônico” se dissemina e a expressão americana “e-government” é utilizada de forma corriqueira na área pública.

#### **2.5.4 Treinamento dos funcionários**

A administração burocrática, pelo menos, toda administração especializada – que é caracteristicamente moderna – pressupõe, habitualmente, um treinamento especializado e completo. Isso ocorre cada vez mais com o diretor moderno e o empregado das empresas privadas, e também com o funcionário do Estado.

### **2.5.5 Exigência de capacidade dos funcionários**

Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser, rigorosamente, delimitado o tempo de permanência na repartição que lhe é exigido. Normalmente, isso é apenas o produto de uma longa evolução, tanto nos cargos públicos como nos privados. Em tempos passados, a situação normal era inversa: os negócios oficiais eram considerados como uma atividade secundária (Weber, 82, p. 232).

### **2.5.6 Desempenho dos cargos seguindo regras gerais**

“O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários. Envolve jurisprudência, ou administração pública ou privada.

A redução do cargo moderno a regras está, profundamente, arraigada à sua própria natureza. A teoria da moderna administração pública, por exemplo, sustenta que a autoridade para ordenar certos assuntos, através de decretos – legalmente atribuída às autoridades públicas – não dá à repartição o direito de regular o assunto através de normas expedidas em cada caso, mas, tão somente, para regulamentar a matéria abstratamente. Isso contrasta de forma extrema com a regulamentação de todas as relações através dos privilégios individuais e concessão de favores, que domina de forma absoluta no patrimonialismo, pelo menos à medida que essas relações não são fixadas pela tradição sagrada” (Weber, 82, p. 232).

### **2.6 Burocracia para Weber, em síntese, se caracterizaria pelos seguintes pontos:**

Os estudos profundos e exaustivos de Max Weber sobre a burocracia poderiam ser resumidos para servir de referencial para o estudo de uma Secretaria de Governo e suas várias repartições, de forma mais sintética, como segue:

- uma organização *formal*;
- impessoal;
- dirigida por funcionários, que são administradores profissionais;
- esses burocratas profissionais tendem a controlar a máquina burocrática, quase que por completo;

A autoridade deriva de normas legais e não tradicionais;

- as normas são escritas e exaustivas;
- a burocracia se caracteriza pelo seu caráter hierárquico. (Weber, 82, p. 282).

Os pontos positivos da burocracia para Weber podem ser relacionados como seguem:

- precisão na execução das tarefas;
- velocidade de atingir resultados;
- conhecimento dos *dossiers*;
- continuidade administrativa independente da troca dos governos;
- discricção no trato da coisa pública;
- unidade de ação dos quadros na direção e no sentido dos objetivos propostos;
- subordinação rigorosa na cadeia de comando piramidal;
- redução do atrito entre as partes da máquina de governo;
- redução de custos de materiais e de pessoal envolvidos na administração.

## **2.7 Pontos positivos e negativos da burocracia segundo alguns autores**

### **2.7.1 Motta e Vasconcelos sintetizam na figura abaixo em cinco pontos as vantagens da burocracia**

As vantagens da Burocracia, destacadas por Motta e Vasconcelos, são relacionadas como seguem:

- 1) **Lógica científica.** "O predomínio da lógica científica sobre a lógica "mágica", "mística" ou "intuitiva".;
- 2) **Metodologias racionais.** A consolidação de metodologias de análise "racionalis", visando ao aprimoramento dos processos de produção";
- 3) **Igualdade de todos diante da lei.** "A profissionalização das relações de trabalho e a consolidação de uma lógica visando garantir a igualdade de todos diante das regras, reduzindo os favoritismos e clientelismos típicos das corporações de ofício ";
- 4) **Codificação das competências técnicas.** "A formalização das competências técnicas permitindo evitar as perdas e desperdícios próprios da tradição oral das comunidades

artesanais e sociedades baseadas no costume e na tradição”;

- 5) **Isomorfismo e Transposição de Modelos.** ”Isomorfismo: a estrutura burocrática impessoal, dado seu alto grau de formalização, é um modelo mais fácil de ser transposto para outras sociedades e incorporado por culturas diferentes em países distintos, o que permite a expansão dos negócios, facilita a comunicação e permite o comércio global” (Motta, Vasconcellos, 2002p 18, 19).

A figura abaixo sintetiza os cinco pontos positivos da burocracia segundo Motta e Vasconcellos.



Figura 2.2 - Vantagens da Burocracia.  
(Fonte: Motta, Vasconcelos, 2002, p19)

### 2.7.2 Desvantagens da estrutura burocrática na sua aplicação no mundo moderno

A estrutura burocrática apesar das suas reconhecidas vantagens sobre outros modelos, apresenta dificuldades de adaptação ao mundo moderno em que a inovação se torna a regra.

Motta e Vasconcellos assim descrevem essas dificuldades:

De qualquer forma, em todas as organizações que adotam estruturas do tipo burocrático puro, linha-estafe ou funcional, há a predominância da “ideologia da produção”, baseada na “racionalidade econômica” e no controle definido em termos de confiabilidade. É evidente que toda a ênfase se coloca na previsibilidade e a inovação só pode ser vista como não confiável, uma vez que não se submete a controles prévios.

Ocorre que no mundo moderno, quando as organizações operam em ambiente cada vez mais turbulentos, **a criatividade é fundamental.**

Os mesmos autores sintetizam as desvantagens da estrutura burocrática com as seguintes palavras:

Talvez todas essas críticas pudessem ser resumidas na observação de que as estruturas de inspiração burocráticas baseiam-se em uma concepção da organização como um sistema fechado, adequada a um ambiente estável e não diferenciado, o que não é verdadeiro para um grande número de organizações, que têm em suas transações com o ambiente a principal fonte de sobrevivência e crescimento.

A figura abaixo, proposta por Motta e Vasconcelos, faz um paralelo entre as organizações burocráticas e pós-burocráticas.

**ORGANIZAÇÕES PÓS-BUROCRÁTICAS**

	<b>ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS</b>	<b>ORGANIZAÇÕES PÓS-BUROCRÁTICAS</b>
<b>SELEÇÃO</b>	Treinamento Específico	Potencialidade e Educação Generalizada
<b>PROMOÇÃO</b>	Mérito, Antiguidade	Conhecimento e Desempenho Passado
<b>BASES DE ESPECIALIZAÇÃO</b>	Treinamento na Organização	Profissionalidade Baseada na Estrutura de Conhecimento
<b>HIÉRARQUIA</b>	Autoridade Legal, Sistema de Estatos	Difusa Baseada no Conhecimento e na Competência
<b>REGRAS</b>	Legislativas, Rígidas	Pragmáticas, Temporárias
<b>MANDATO</b>	Permanente	Baseado na Vida do Projeto
<b>TREATAMENTO DOS CLIENTES</b>	Impessoal, Uniformizado	Habituacional, Democrático

Figura 2.3 - Organizações Pós-Burocráticas  
(Fonte: Motta e Vasconcelos, 2002, p. 23)

A questão da inovação e da criatividade (empreendedorismo, "empowerment") necessárias nas organizações do mundo de hoje, são listadas por Chiavenato e podem auxiliar a compreender a estrutura burocrática e as dificuldades que apresenta para as organizações que necessitam fazer face ao mundo em rápida mudança.

### **2.7.3 Alguns problemas associados à burocracia (mecanicista)**

- 1) Os problemas humanos. "Tratar os indivíduos como "meios", "como categorias de estatutos e de funções mais do que como indivíduos", teve como consequência a destruição do próprio sentido do trabalho. Não reconhecer e utilizar, convenientemente, o recurso mais precioso de que dispõe a gestão – quer dizer as capacidades múltiplas e complexas dos indivíduos- tem sido a fonte de um "desperdício fantástico para a indústria e para a sociedade";
- 2) Os problemas de adaptação no vértice estratégico. "Sempre que o ambiente permaneça perfeitamente estável, a Burocracia (mecanicista) não enfrenta dificuldades. O ambiente inevitavelmente muda, gerando problemas não rotineiros. Quando estes passam a ser muito freqüentes, os gestores no vértice estratégico ficam sobrecarregados de trabalho. Assim, quando a informação chega a atingir o vértice estratégico pelo canal do sistema de informação depois de ter sido filtrada e agregada através dos diversos níveis da hierarquia administrativa- é tantas vezes tão indiferenciada que o dirigente não pode recorrer a ela. Em períodos de mudança, sempre que têm necessidade de consagrar mais tempo a conseguir "o pormenor tangível", encontram-se sobrecarregados de decisões a tomar que sobem a hierarquia para a sua resolução. Ficando, por consequência, reduzidos a agir de maneira superficial com base em informações abstratas e inadequadas " (Mintzberg, 1999, p369, 373).

### **2.7.4 Críticas ao modelo burocrático à experiência, recente, brasileira: Helio Beltrão**

Na administração pública será criado o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público, criado pelo Decreto – Lei número 579, de 30 de julho de 1938, pelo Presidente Getulio Vargas. O DASP vai ser o meio para se trabalhar pela organização do serviço público, os cargos públicos passam a ser preenchidos por concurso público, diminuindo as nomeações puramente políticas. Estava à sua testa o Sr Luis Simões Lopes, que será um dos fundadores da Fundação

Getulio Vargas em 1944. Essa fundação foi criada, originalmente, para preparar quadros para a administração pública federal.

O Brasil cresce e com ele as organizações públicas e privadas. O Brasil vai se tornando um país com grandes organizações públicas e privadas. Depois de 1964, os governos militares aprofundam a burocratização das organizações públicas. Os ministérios têm nos "tecnoburocratas" os funcionários de maior prestígio. O Brasil entra na era das grandes organizações e da burocracia.

Helio Beltrão que já vinha trabalhando na área pública e foi ministro de Planejamento no Governo do Marechal Costa e Silva, nos anos sessenta passa a ser um dos críticos brasileiros de maior importância ao excesso de burocracia que existia no Brasil.

No governo do general João Baptista de Oliveira Figueiredo, Helio Beltrão criará o Ministério da Desburocratização. Os seus principais artigos e escritos sobre o tema foram reunidos no livro: "Descentralização e Liberdade", Editora Record, Rio de Janeiro, 1984.

Helio Beltrão nasceu no Rio de Janeiro, em 1916, formou-se em Economia, Administração e Direito, começou a trabalhar aos 17 anos de idade e através de concurso público, do IAPI em 1936, onde ingressou como auxiliar; elaborou o plano de organização da Petrobrás, da qual foi diretor, presidiu o Instituto Brasileiro do Petróleo, foi Secretário do Interior e Planejamento do Estado da Guanabara, elaborou as diretrizes fundamentais da Reforma Administrativa Federal (Decreto-lei 200), colaborou na organização do Banco do Nordeste, do Ministério das Minas e Energia e do Instituto de Resseguros do Brasil. Foi Ministro do Planejamento (Governo Costa e Silva), Ministro da Desburocratização e Ministro da Previdência Social (Governo João Figueiredo). Na iniciativa privada atuou no Grupo Ultra onde foi seu presidente.

Em julho de 1979, foi instituído o "Programa Nacional de Desburocratização" que se imaginava fosse um programa de racionalização ou reorganização da Administração Pública Federal buscando, através da técnica, melhorar a eficiência de seu funcionamento, diminuindo – se em decorrência os custos (Beltrão, 84, p: 11).

Helio Beltrão escreve que nada mais equivocado do que se pensar o Programa como uma proposta técnica, mas sim uma proposta de natureza eminentemente política. O Programa de

Desburocratização foi posto em marcha para dar início a uma transformação essencial no comportamento da Administração Pública Federal em relação aos seus usuários. O que se pretendia com esse Programa era modificar uma tradição muito antiga de: tirá-lo da condição colonial de súditos para investi-los na condição de cidadão (Beltrão, 84, p: 11).

Pretendia facilitar a vida dos cidadãos com relação ao Estado e reduzir sua interferência na vida dos cidadãos nos campos social, político e econômico. A descentralização de decisões, a contenção do excesso de regulamentações, os controles exagerados e inúteis, deviam ser eliminados. Por outro lado, o Programa preconizava acreditar nas declarações das pessoas até prova em contrário, e não partir do pressuposto de que todo mundo mente todo o tempo.

A centralização burocrática vem se constituindo num forte obstáculo à necessidade de renovação e à solução adequada dos nossos problemas econômicos e sociais (Beltrão, 84, p:13).

A conjugação da centralização, com a desconfiança do Estado para com os cidadãos, e a tutela decorrente, acabaram por construir uma gigantesca e complicada máquina burocrática.

O Programa Nacional de Desburocratização estava inscrito inteiramente no processo de abertura democrática em curso desde a segunda metade dos anos setenta (a chamada “Abertura Lenta e Gradual”, iniciada no governo Geisel) e mantida e ampliada no governo João Figueiredo.

O Programa está associado aos ideais de liberdade e ao conceito de cidadania.

O processo de abertura, segundo Beltrão, não se esgotava com a abertura política, a reconquista das liberdades básicas e a garantia dos direitos humanos fundamentais. Para atingir o cotidiano dos humildes, era necessário que se cuidasse, igualmente, da pequena liberdade, do pequeno direito humano, valores que são, diariamente, negados aos cidadãos na humilhação das filas, na indiferença e tristeza dos balcões e dos guichês. Os governos são julgados, pelas classes populares, no seu atendimento que está representado nas filas, nos balcões e nos guichês.

O nosso apego exagerado ao formalismo leva, na Administração Pública, a conferir maior importância ao documento, ao papel, do que ao fato real, como se a vida fosse feita de papéis e não de pessoas e fatos reais.

A marca da desconfiança que se traduz na mórbida obsessão de fraude está presente na grande maioria de leis, regulamentos, normas, portarias e simples despachos, que regulam e fazem funcionar a paquidérmica máquina do Estado, no seu mau funcionamento no atendimento aos cidadãos.

A desconfiança em relação ao usuário, ao servidor público e ao empresário é a, principal, responsável pelas inúmeras exigências, formalidades, aprovações, atestados, certidões, vistos, carimbos, de comprovações prévias, sistemáticas e documentais que só complicam e atrapalham a vida dos cidadãos honestos, sem, todavia prejudicar ou dificultar a ação dos desonestos.

É sabido, que os documentos falsos costumam ser mais bem elaborados que os verdadeiros, à primeira vista; os desonestos costumam trabalhar com cuidado o preenchimento das exigências, puramente formais. (Beltrão, 84, p: 33).

A influencia conjugada e a pratica continuada desses desvios e preconceitos acabaram por transformar a Administração Pública, ao longo dos anos, em organismo gigantesco e lento, complicado e ineficaz, centralizado, insensível e desumano. Salvo as exceções existentes.

“A verdade é que o Brasil nasceu rigorosamente centralizado e regulamentado. Desde o começo tudo nestas plagas aconteceu de trás para a frente e de cima para baixo.

O primeiro Governador-Geral, Tomé de Sousa, desembarcou na Bahia em 1549, nomeado pela coroa portuguesa, então um regime absolutista e centralizador, com um “Regimento“ pronto e detalhado, elaborado em Lisboa, este documento serviu como se uma Constituição fosse. Nestas terras de Santa Cruz não havia povo, exceto os indígenas, e, portanto, nem sociedade, todavia já existia, este regulamento imposto de alto abaixo que deveria moldar a ambos no futuro” (Beltrão, 84, p: 33, 34).

As distorções do autoritarismo, o centralismo, o formalismo, a desconfiança e a tutela estão fortemente enraizados e encastelados na Administração Pública, herdados da história da colonização portuguesa. (Beltrão, 84, p: 35).

E fixados esses conceitos, na dificuldade de se alterarem as leis e regras escritas em geral, têm permanecidos intactos através dos séculos, sem serem atingidos de forma eficaz pela vinda

dos ideais republicanos, e dos conceitos de liberdade e cidadania inscritos nas nossas Constituições. E Beltrão, naquele ano de 1981, reafirmava:

“Hoje, como no Brasil Colonial, ressalvadas notórias exceções, o cidadão continua a ser tratado não como cidadão, mas como súdito” (Beltrão, 84, p: 35).

A sempre presente desconfiança, o excesso de formalismo e a preocupação permanente com a fraude tem conduzido a Administração Pública brasileira a exigir do cidadão uma quantidade sempre crescente de obrigações, formalidades, e documentos sem os quais não pode viver, morar, exercer a sua profissão, sustentar a família, registrar ou educar os filhos e enterrar os mortos.

E já naqueles iniciais anos oitenta, segundo Beltrão, desabavam sobre o empresário de qualquer porte uma fila de obrigações burocráticas e estatísticas, fiscais e parafiscais que ultrapassavam o número de quinhentas, nos três níveis somados: federal, estadual e municipal. A quantidade de normas, formulários e exigências que o empresário tinha de satisfazer era muito exagerada e continua regra geral nos anos 2000.

O Programa Nacional de Desburocratização tinha entre os seus objetivos expressos: “reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário“, assim como “fortalecer o sistema de livre empresa“. A manutenção do sistema de livre empresa entre nós dependia e depende, fundamentalmente, da sobrevivência da pequena empresa, que constituía e constitui a matriz criadora do sistema. Os dados estatísticos já mostravam, naquela época, que a pequena empresa brasileira já não tinha resistência para suportar o peso dos ônus fiscais e burocráticos decorrentes das exigências que lhe eram impostas pelos três níveis de Governo. A burocracia não costuma distinguir entre micro, pequenos, médios e grandes empresários, via de regra.

Beltrão mostrava que a Desburocratização deveria ser vista como algo muito diferente do que uma simples Racionalização.

A racionalização tem como foco a própria administração pública, buscando a melhora de eficiência da máquina burocrática e a sua resultante queda de custos. Enquanto que a desburocratização focaliza o consumidor do serviço público ou o “cliente” (Beltrão, 84, p: 37).

No ano de 1990, em 11 de setembro, o Código de Defesa do consumidor, lei 8.078, coroou esse movimento, com a sua entrada em vigor. O Brasil passaria a mudar, no sentido de valorizar o consumidor. E a área pública está contemplada nesse Código.

Destacam-se alguns artigos desse código:

Art. 3 Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira....., que desenvolvem atividades de produção..... comercialização de produtos ou prestação de serviços. (Lei 8.078);

Art. 6. São direitos básicos do consumidor:

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços... ”;

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral”.

Art. 105. Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor- SNDC os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor.

O Governo é parte nessa lei 8.078 de Defesa do Consumidor de 11 de setembro de 1990. E, no decorrer desta década, ver-se-á, no Estado de São Paulo, os seus desdobramentos na Lei do Usuário do Serviço Público e na lei do Codecon, Código de Defesa do Contribuinte.

Os movimentos de Abertura Política, a Desburocratização, a nova Constituição Cidadã, o Código do Consumidor, a lei de Defesa do Usuário do Serviço Público e a lei de Defesa do contribuinte estão alinhados e pertencem ao mesmo leito de rio que empolga a Nação no caminho árduo e sinuoso de busca de mais respeito às pessoas e afirmação da democracia, e na busca de construir um Brasil: soberano, em que a cidadania exista, as pessoas sejam tratadas com dignidade e o pluralismo político governe as relações.

O Programa Nacional de Desburocratização estava atualizado com o que se passava nos países desenvolvidos e adotava conceitos nascentes para a época.

Beltrão relembra o esforço silencioso que foi feito nos anos de 1967, 68 e 1969, na chamada Reforma Administrativa Federal.

O Programa Nacional de Desburocratização voltou a existir em 2000. O Governo Federal relançou o programa dentro do Ministério do Planejamento e tem como objetivos, praticamente, os mesmos de Helio Beltrão há 20 anos atrás. (Reforma Administrativa 1967, Programa Nacional de Desburocratização – Beltrão 1979, Programa Nacional de Desburocratização – II).

O Programa atual diz:

O Governo voltado para o cidadão. Desburocratizar o relacionamento do cidadão com a Administração Pública. Mais do que um direito do cidadão, é dever fundamental do Estado. O Programa está identificando e eliminando os excessos burocráticos que atrapalham o cidadão e as atividades das empresas. Isso significa mais qualidade na prestação de serviços públicos para a sociedade (Programa Nacional de Desburocratização, 2000).

Os Princípios Básicos do Programa atual são os seguintes:

- O cidadão tem credibilidade;
- Reduzir a interferência do Governo na vida do cidadão e nas atividades das empresas;
- Reduzir o tempo gasto para atendimento de todas as solicitações do cidadão;
- Simplificar o trabalho administrativo e reduzir custos;
- Facilitar e incentivar a criação de micro, pequenas e médias empresas;
- Valorizar, estimular e incentivar o servidor público – agente da desburocratização;
- Melhoria do atendimento na prestação dos serviços públicos;
- Transparência nos procedimentos administrativos.

E o Programa tem um banco de idéias e diz que: “A desburocratização é feita por todos“. Existem os seguintes canais para o Programa de Desburocratização:

Canais de informação e orientação ao cidadão: folheto, informativo do Cidadão, site na internet ([www.d.gov.br](http://www.d.gov.br));

Treinamento de servidores para a desburocratização;

O Banco de Idéias e Sugestões pelo endereço eletrônico: [d@planejamento.gov.br](mailto:d@planejamento.gov.br).

O Objetivo do Programa é: “Implantar medidas para garantir a dignidade e a credibilidade das pessoas e protegê-las da opressão burocrática”.

Esse mesmo boletim repete na coluna “Memória” as seguintes palavras:

A desconfiança, o formalismo e a preocupação obsessiva e inútil com a fraude têm conduzido a Administração Pública a exigir do cidadão uma quantidade crescente de obrigações, formalidades e documentos sem os quais ele não pode viver, morar, exercer profissão, sustentar família, registrar ou educar seus filhos e enterrar os mortos (Helio Beltrão, ex Ministro da Desburocratização).

### **2.7.5 Estudos, recentes, do Banco Mundial e da ONU sobre a burocracia no mundo e no Brasil**

O Banco Mundial publicou um estudo intitulado; “Doing Business 2004”, em que estudou 133 países por sua capacidade de incentivar o crescimento econômico e a geração de empregos (Veja, 28/01/04, p73).

O estudo abrangeu abertura e fechamento de empresas, qualidade das leis trabalhistas e funcionamento da Justiça.

Na questão de abertura de empresas, o Brasil se classificou em 73º lugar, e o processo dura em média 152 dias. No país primeiro colocado, neste quesito, a Austrália, o mesmo processo é realizado em dois dias (Veja, 28/01/04, p: 74).

Quanto ao fechamento de empresas o Brasil se classificou em 47º lugar, e o processo pode levar até 10 anos. O primeiro colocado, a Irlanda, onde se fecha uma empresa, legalmente, em 0,4 anos (Veja, 28/01/04, p: 75). No Brasil a abertura da empresa não se dá numa única repartição, em média são quinze etapas para se abrir uma empresa. Uma empresa industrial em São Paulo passa, dentre outras, pelas seguintes fases principais: Receita Federal, Junta Comercial, CETESB, Secretaria da Fazenda, Prefeitura, INSS, FGTS. E cada passagem não demora menos que alguns dias (Veja, 28/01/04, p: 75). A tabela abaixo mostra a classificação do estudo do Banco Mundial.

Tabela 2.1 - Fazendo Negócios com o Brasil: abrir e fechar empresas no Brasil.

Burocracia para abrir uma empresa			Burocracia para fechar uma empresa		
Colocação	País	Duração, em dias	Colocação	País	Duração, em anos
1º	Austrália	2	1º	Irlanda	0,4
2º	Canadá, Nova Zelândia	3	2º	Japão	0,6
3º	Dinamarca, EUA	4	3º	Cingapura	0,7
4º	Porto Rico	6	4º	Canadá, Taiwan	0,8
5º	Cingapura	8	5º	Bélgica, Finlândia, Noruega	0,9
6º	Hong Kong, Letônia, Holanda	11	6º	Austrália, Hong Kong, Inglaterra	1,0
7º	Irlanda	12	7º	Jamaica	1,1
8º	Suécia	16	8º	Alemanha, Letônia, Lituânia	1,2
9º	Inglaterra	18	9º	Áustria, Itália	1,3
10º	Panamá	19	10º	Coréia do Sul, Polônia, Rússia, Espanha	1,5
<b>73º</b>	<b>Brasil</b>	<b>152</b>	<b>47º</b>	<b>BRASIL</b>	<b>10</b>

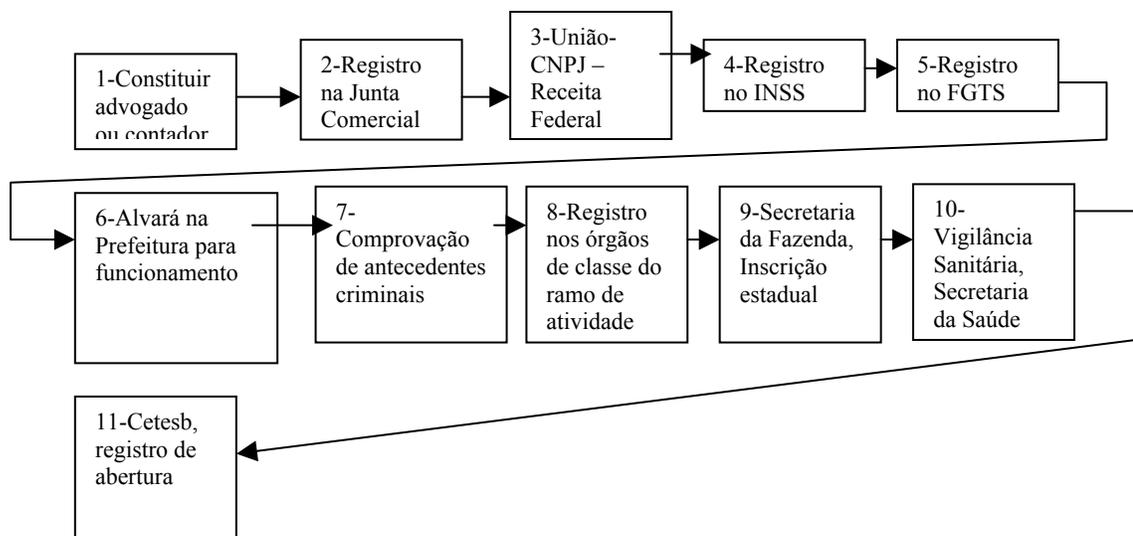
(Fonte: Doing Business 2004, Banco Mundial, em VEJA, 28.1.2004, p.74/75)

A abertura de empresas no Brasil depende de várias repartições públicas, a Prefeitura, o Estado, a União. E dentro de cada âmbito de poder poderá ter que recorrer a mais de uma instância. E não poderá passar para a instância seguinte sem ter resolvido a imediatamente anterior. Portanto, a modernização, por exemplo, da Secretaria da Fazenda de São Paulo, com a diminuição do tempo de tramitação dos papéis, só resolverá um anel da cadeia burocrática.

A chamada “reengenharia” de processos feita na SEFAZ, não terá trabalhado o processo global. É preciso que a burocracia, ou melhor as burocracias todas, seja vista do início ao fim como um único processo, e aí sim se fazer a reengenharia do “processo completo”.

Foi o que foi feito na Turquia: antes da reforma o empreendedor precisava passar por oito órgãos públicos, agora só passa por um único órgão. A Austrália e a Dinamarca criaram um cadastro único de registro via Internet. Na Austrália mais de 60% das novas empresas são abertas eletronicamente, sem burocracia. O Brasil com essa dezena de etapas para a abertura de empresas e com o tempo médio de 152 dias, está entre os piores do mundo. Estamos no grupo de Haiti, República Democrática do Congo, Laos, Indonésia e Moçambique (Doing Business, 2004, Banco Mundial, em “Veja”, 28/jan/2004, p: 78).

Abaixo um fluxograma que representa, aproximadamente, as etapas de abertura de uma empresa industrial em São Paulo.



Fluxograma 2.3 -Processo de abertura de empresas no Estado de São Paulo.

(Fontes: Revista Veja de 28 jan. 2004, p: 75 e 76 e SEFAZ, gerência DECA / DI)

A ONU fez estudo sobre governo eletrônico no mundo em 2001, o Brasil recebeu a maior nota na América Latina (2, 24 em um máximo de 3, 25), posicionando-se em 18º lugar entre 170 países analisados. Nessa condição, o Brasil pertence ao grupo de “alta capacidade em governo eletrônico”. O primeiro lugar coube aos Estados unidos, com nota 3,11 (Informativo CAT, outubro de 2003, p: 5).

As definições de Burocracia, os conceitos teóricos estudados neste capítulo, mais as críticas de Motta e Vasconcellos e as reflexões de Beltrão e a sua ação à frente do Ministério da Desburocratização, os estudos do Banco Mundial e da ONU ajudarão a entender o caso DECA

eletrônica e a sua atualidade. No capítulo 5, serão confrontados os capítulos teóricos com o caso DECA eletrônico estudado.

No próximo capítulo, serão estudadas: a organização e o seu ambiente, a mudança organizacional, os tipos de mudanças: voltados a processos e voltados a resultados e a estrutura matricial. Esse novo capítulo 3, está relacionado com o que se acabou de ver, sobre a Burocracia, pois se estuda a mudança (a modernização da SEFAZ) representada no caso DECA eletrônica dentro de um ente burocrático.

## Capítulo 3

### Organizações e Mudança Organizacional

Neste capítulo, serão estudados alguns modelos teóricos que ajudam a entender as organizações e o caso DECA eletrônica estudado. A questão da mudança organizacional é estudada através de vários autores, buscando-se classificá-los em autores que trabalham principalmente o processo e autores que trabalham os resultados.

Os tipos de mudanças, segundo algumas classificações, foram resenhados. A questão da participação nas organizações e nos processos de mudança está relatada, as definições de administração participativa, e as modalidades de participação, o modelo do IPQ (Instituto Paulista da Qualidade) e do PPQP (Programa Permanente da Qualidade e da Produtividade) ambos do Governo do Estado de São Paulo.

A importante questão da Inovação e a Inovação nas entidades do serviço público.

#### 3.1 As Organizações como sistemas abertos

As organizações humanas têm, no decorrer da História, se tornado maiores e mais complexas. O seu estudo passou a ser mais detalhado a partir do final do Século XIX e início do Século XX: com Taylor, nos EUA, e a chamada escola da Administração Científica (1903), com a Teoria da Burocracia, de Weber, a partir de 1909 (mas sua influência fora da Alemanha se dará a partir de 1940) e Fayol, o engenheiro de minas francês, com a sua Escola dos Princípios de Administração de 1916 (Chiavenato, 95, p22).

Os autores, de uma forma geral, fixam cinco variáveis básicas nas organizações, a saber: tarefas, pessoas, estruturas, tecnologia e ambiente.

### **3.1.1 Tarefas**

O estudo das organizações enfatizando as tarefas é a abordagem típica da Escola da Administração Científica. Administração Científica, pois, buscou aplicar métodos da ciência aos problemas da administração, enfocando as fases dos processos e preocupada com a eficiência. Essa escola teve como líderes: Taylor, Gilbreth, Gantt, Ford, Barth e outros. Essa escola parte do pressuposto que o operário quer ganhar mais e se esforçará para tanto. E tem como princípio de que sempre existe um *best way* de se realizar uma tarefa, e esse é definido pelos gerentes. Os operários, naquele início de Século XX na América, eram, na sua maioria, estrangeiros e analfabetos. Essa barreira à comunicação e o estágio de desenvolvimento da democracia não colocavam a participação dos operários como algo importante e, nem sequer, útil para os capitalistas.

A redução dos custos industriais, através de padronização e racionalização, muito deve a esta escola (Chiavenato, 95, p. 5).

### **3.1.2 Pessoas**

A ênfase no estudo das pessoas foi a preocupação das escolas de relações humanas (1932), e teve como expoentes: Elton Mayo (1880-1949) e Kurt Lewin (1890-1947). Enquanto na escola científica a base era o conceito de *homo economicus*, o operário só está preocupado com melhorar o seu salário, na escola humanista uma nova concepção sobre as motivações humanas é aventada. Nessa concepção, o homem é motivado, basicamente, por recompensas sociais e simbólicas, pois as necessidades psicológicas do ser humano são mais importantes do que a necessidade de ganhar mais dinheiro.

Um dos principais objetivos do movimento humanista foi quebrar o excessivo controle hierárquico e encorajar a espontaneidade dos trabalhadores (Chiavenato, 95, p. 19, 20).

### **3.1.3. Estrutura**

A ênfase na estrutura amplia o estudo das organizações da preocupação com as tarefas na administração científica se busca nesta escola a visão do todo. A primeira abordagem nasce com Henri Fayol (1841-1925) que vai definir as funções: técnicas, comerciais, financeiras, de

segurança e contábeis.

E os elementos da administração, isto é, as funções dos administradores: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

A outra abordagem estrutural das organizações foi a chamada Teoria da Burocracia, de Max Weber (1864-1920) que busca a racionalidade e a eficiência. E as dimensões principais de uma organização burocrática “ideal”, segundo Weber, seriam as seguintes: formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, competência técnica, separação entre propriedade e administração, profissionalização dos funcionários (Chiavenato 95, p. 10, 11, 12 e 13).

#### **3.1.4. Tecnologia**

A administração científica de Taylor e seus seguidores tinha preocupação com a tecnologia, mas meramente no nível da tarefa individual do operário. Estavam preocupados com ferramentas e dispositivos mecânicos e eletro-mecânicos que facilitavam a melhoria de eficiência. A linha de montagem de Henri Ford Sênior, no início do Século XX, foi revolucionária. Todavia, só nos anos cinquenta, com Joan Woodward e a escola de Tavistock é que se passou a estudar a influência da tecnologia na estrutura e no comportamento organizacional.

Alguns autores acreditam que a tecnologia seja a variável independente e a estrutura a sua variável dependente.

A escola de Tavistock passou a conceber as organizações como um sistema sociotécnico em que interagem dois subsistemas interdependentes: o subsistema social ou humano e o subsistema tecnológico, composto de tarefas (Chiavenato, 95, p. 23).

O modelo abaixo proposto por Chiavenato auxilia a compreender os fatores chaves de uma organização e a interligação entre eles.

O ambiente se abre em vários sub-ambientes, a saber: clientes, fornecedores, competidores, reguladores, parceiros estratégicos, reguladores; e ainda elementos tecnológicos, elementos econômicos, elementos políticos/legais, elementos socioculturais, elementos internacionais. Essa forma detalhada de ser observado o ambiente é proposta por Silva que passará a detalhar. Ficar-

se-á aos sub-ambientes que tiveram relevância na modernização estudada.

Veja-se figura abaixo do livro “Administração de Empresas, uma abordagem contingencial”(Chiavenato, 95).



As cinco variáveis básicas na Teoria Geral da Administração.

Figura 3.1 - As Cinco Variáveis Básicas da TGA.  
(Fonte: Chiavenato, 1999, p. 454)

### **3.1.5 Ambiente**

#### **3.1.5.1 Ambiente, elementos econômicos**

Os elementos econômicos, como taxas de inflação, taxas de juros, taxas de desemprego, crescimento (ou queda de) econômico, afetam, diretamente, a gestão das empresas e do Estado.

#### **3.1.5.2 Ambiente, elementos político-legais**

As numerosas leis e autoridades que caracterizam as forças políticas, legais e regulatórias no ambiente externo exercem influência nas empresas. No caso do Estado, os

candidatos ao governo apresentam propostas e formam coalizões de interesses visando a empolgar o poder. E lá chegando executar esses planos. (Silva, 2001, p 55).

### **3.1.5.3 Ambientes socioculturais**

Forças culturais e sociais podem provocar mudanças nas organizações.

### **3.1.5.4 Ambiente, elementos internacionais**

Os elementos internacionais estão muito mais presentes com o avanço do processo de globalização da economia mundial. A competição externa, as oportunidades externas, a dependência de recursos externos, tendem a crescer e influenciar as organizações.

### **3.1.5.5 Ambiente clientes**

Os clientes, nas organizações privadas são o seu foco principal. Do conhecimento e da satisfação desses clientes dependem sua sobrevivência e seu sucesso. No caso do Estado não é exatamente a mesma situação.

### **3.1.5.6 Ambientes competidores**

No caso do Estado não se pode utilizar, estritamente o conceito de competidor. Entretanto, para a função serviços no atendimento ao público verifica-se que se não ocorre uma competição direta, existe uma comparação entre os vários níveis do serviço público.

### **3.1.5.7 Parceiros estratégicos**

Duas ou mais organizações que trabalhem juntas (também chamadas aliados estratégicos) sob a forma de *joint ventures*, ou outras parcerias, para facilitar vendas, atendimento, distribuição, ou divulgação de produtos. (Silva, 2001, p 58).

A figura abaixo, proposta por Silva, sintetiza a questão do ambiente e a organização.

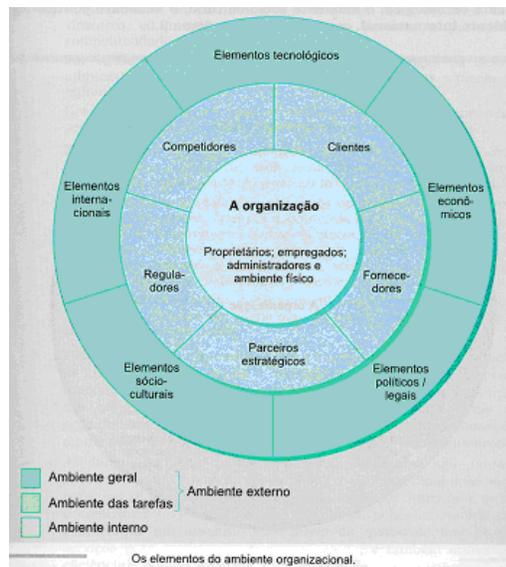


Figura 3.2 - Os elementos do ambiente organizacional  
(Fonte: Silva, 2001, p. 53)

Na sociedade moderna, em que a democracia é a forma de governo, o ambiente externo passa a ter uma influência não desprezível sobre a mudança das organizações.

As organizações não governamentais (ong's) têm se expandido do primeiro mundo para a periferia. O movimento em defesa dos consumidores de veículos automotores que se iniciou com Ralph Nader nos EUA nos anos 60 se espalhou para outros países.

Meios de Comunicação. A imprensa, não só escrita, mas, também, a televisão e o rádio, buscam oferecer serviços ao consumidor. Muitos jornais possuem colunas para queixas dos cidadãos. Nas cartas aos leitores é comum que se leiam textos reclamando dos serviços prestados pelo Estado. Em alguns jornais, como em “O Estado de São Paulo”, a página dois tem uma coluna com tema sugerido e na qual os leitores podem extravasar suas reclamações sobre variados temas, e que o Estado, muitas vezes, é o tema do dia.

Grupos de pressão política. A democratização ampliou as formas de pressão das entidades de classe patronais e de empregados.

A figura abaixo, proposta por Stoner dá uma visão panorâmica desses fatores de influência sobre as organizações.

O modelo proposto por Stoner para o ambiente externo, de ação indireta nas organizações, complementa os dois modelos apresentados anteriormente: Chiavenato e Silva.



A interação entre os elementos de ação indireta do ambiente externo e a organização.

Figura 3.3 - A interação entre os elementos do ambiente externo da organização  
(Fonte: Modelo Stoner, 1985, p. 42)

### 3.2 Estruturas organizacionais

Os termos “organização” e “estrutura organizacional” têm os seguintes conceitos segundo Stoner:

“Em sentido mais amplo, *organização* pode ser entendida como o processo pelo qual se faz com que a estrutura da organização se ajuste a seus objetivos, a seus recursos e a seu ambiente”.

“*Estrutura organizacional* pode ser definida como a disposição e a inter-relação entre as partes componentes e os cargos de uma empresa. A estrutura de uma organização especifica sua divisão das atividades do trabalho e mostra como

funções ou atividades diferentes estão interligadas; em certo sentido também mostra o nível de especialização das atividades do trabalho. Também indica a estrutura de hierarquia e de autoridade da organização, mostrando suas relações de subordinação. Dá a estabilidade e a continuidade que permitem que a organização sobreviva às idas e vindas das pessoas e coordene suas relações com o ambiente” (Stoner, 1985, p: 178).

Stoner classifica a estrutura organizacional em cinco elementos, como segue:

- 1) Especialização de atividades;
- 2) Padronização de atividades;
- 3) Coordenação de atividades;
- 4) Centralização e descentralização de atividades;
- 5) Tamanho da unidade de trabalho.

“1) *Especialização de atividades* refere-se à especificação de tarefas individuais ou de grupos em toda a organização (divisão do trabalho) e à agregação destas tarefas em unidades de trabalho (departamentalização);

2) *Padronização de atividades* refere-se aos procedimentos adotados pela organização para garantir a previsibilidade de suas atividades. Muitos destes procedimentos (como o organograma) são estabelecidos pela formalização das atividades e das relações dentro da organização;

3) *Coordenação de atividades* refere-se aos procedimentos que integram as funções das subunidades da organização. Segundo Henry Mintzberg, os mecanismos de padronização facilitam a coordenação das atividades, especialmente em organizações com padrões de trabalho que não sejam complicados. Todavia, à medida que o trabalho vai ficando mais complexo e que a especialização vai aumentando, a padronização não é mais suficiente para coordenar as atividades. É preciso criar novos mecanismos para integrar o trabalho das unidades interdependentes;

4) Centralização e descentralização de decisões refere-se à localização do poder de decisão. Numa estrutura organizacional centralizada as decisões são tomadas em nível elevado pelos altos administradores ou mesmo por uma só pessoa. Numa estrutura

descentralizada, o poder de decisão é disperso por mais pessoas em níveis administrativos intermediários ou mais baixos;

- 5) *Tamanho da unidade de trabalho* quer dizer o número de empregados de um grupo de trabalho”.

### **3.3 Determinantes da estrutura organizacional**

Os administradores estruturam ou organizam toda a organização e suas subunidades de forma condizente com seus objetivos, recursos e ambientes internos e externos. Destacamos quatro elementos principais da estrutura organizacional: estratégia ou planos para a consecução dos objetivos da empresa; a tecnologia empregada para a execução da estratégia; o pessoal empregado em todos os níveis e funções; e o tamanho da organização.

#### **3.3.1 Estratégia e estrutura organizacional**

Quando autores de administração como Alfred D. Chandler usam a expressão “A estrutura segue-se à estratégia”, querem dizer que a missão e os objetivos gerais de uma organização ajudam a dar forma a seu projeto.

A estratégia determinará como as linhas de autoridade e os canais de comunicação serão estabelecidos entre os vários administradores e as diversas subunidades. Influenciará as informações transmitidas nestas linhas, bem como os mecanismos de planejamento e decisão.

#### **3.3.2 Tecnologia como determinante da estrutura**

A natureza da tecnologia empregada numa organização para fabricar seus produtos ou executar os seus serviços também influenciam a forma pela qual a organização é montada. Por exemplo as tecnologias de produção em massa de indústrias como a automobilística envolvem altos graus de padronização e especialização das atividades de trabalho. Também influencia os mecanismos de coordenação, o nível em que as decisões são tomadas e o tamanho das unidades organizacionais.

### **3.3.3 O pessoal como determinante da estrutura**

O pessoal envolvido nas atividades da organização afeta a estrutura. Os administradores tomam decisões relativas às linhas de comunicação e de autoridade e às relações entre as unidades de trabalho. É preciso levar em consideração as capacidades e atitude dos subordinados e sua necessidade de trabalhar uns com os outros de maneiras específicas, quando da criação das unidades de trabalho e da distribuição das tarefas. Além disso, as pessoas de fora da organização influenciam sua estrutura, que tem que possibilitar um relacionamento habitual com clientes ou fregueses, fornecedores e outras partes do ambiente externo;

### **3.3.4 Tamanho e estrutura**

Tanto o tamanho total de uma organização quanto o tamanho de suas subunidades influenciam sua estrutura. As organizações maiores tendem a ter uma maior especialização das atividades e procedimentos mais formalizados (maior padronização). Chandler afirmou que, à medida que o tamanho das organizações vai aumentando, chega-se a um ponto em que elas são obrigadas a descentralizar-se e a criar uma maior variedade de mecanismos formais para coordenar suas atividades” (Stoner, 1985, p: 178, 179).

## **3.4 A estrutura de organização formal**

Os departamentos de uma organização podem ser formalmente estruturados de três maneiras principais: por função, por produto / mercado ou por matriz.

### **3.4.1 A organização por função**

Reúne em um departamento todos os que se dedicam a uma atividade ou a várias atividades relacionadas;

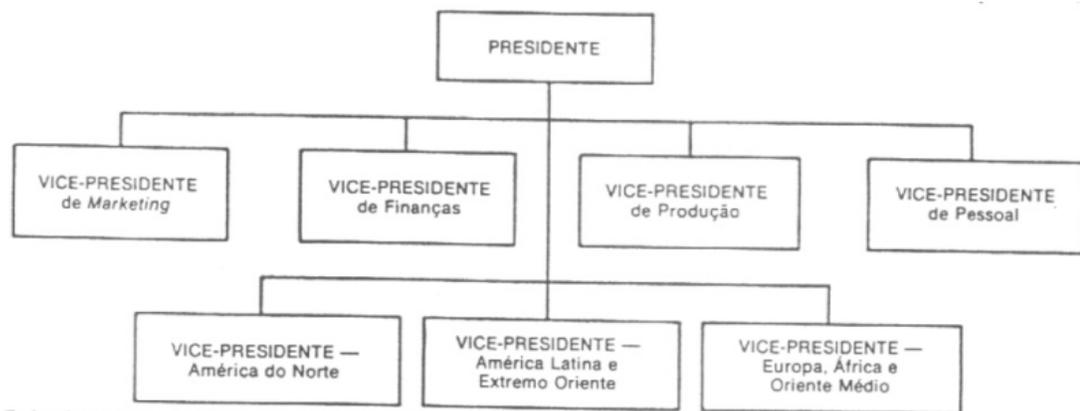


Figura 3.4 -

Organograma de empresa estruturada por funções  
(Fonte: Stoner, 1985, p. 178)

### 3.4.2 A organização por produto ou mercado

Muitas vezes chamada de organização por divisão, reúne em uma unidade de trabalho todos os que se dedicam à produção e à comercialização de um produto (ou serviço) ou de um grupo relacionado de produtos (ou de serviços), todos os que trabalham numa certa área geográfica ou todos os que lidam com determinado tipo de freguês;



Cada vice-presidente de área fica encarregado das atividades da empresa em uma área geográfica. Os vice-presidentes funcionais prestam serviços de apoio e assistência de coordenação em suas áreas de responsabilidade.

Organograma de uma firma industrial com base em produto/mercado: divisão geográfica.

Figura 3.5 - Organograma de empresa estruturada por funções.  
(Fonte: Stoner, 1985, p. 179)

### 3.4.3 Na organização matricial, existem ao mesmo tempo dois tipos de esquemas

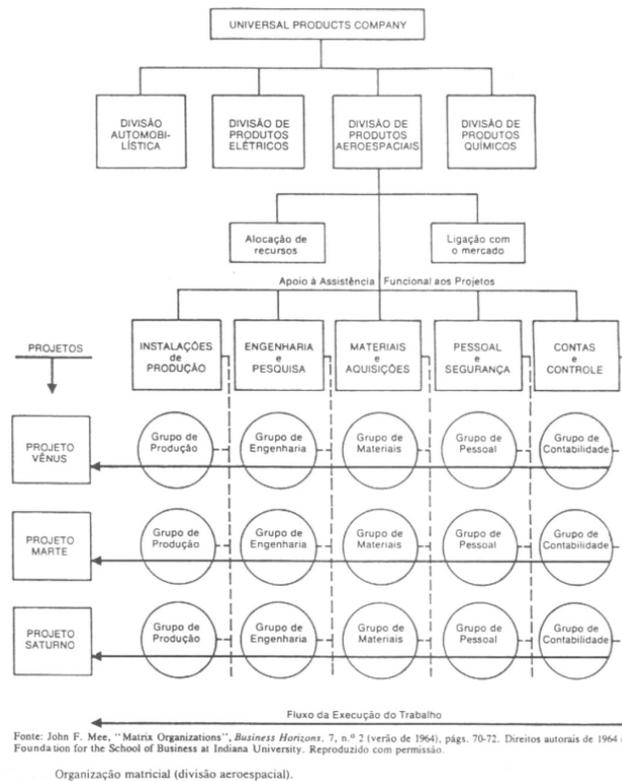


Figura 3.6 - Organograma de estrutura matricial  
(Fonte: Stoner, 1995 p. 181)

Os Departamentos funcionais permanentes têm autoridade sobre o desempenho e sobre os padrões funcionais de suas unidades, com equipes de projeto criadas sempre que necessário para levar a cabo programas específicos. Os membros das equipes vêm de vários departamentos funcionais e ficam subordinados a um gerente de projetos, responsável pelo resultado do trabalho da equipe. A estrutura matricial é encontrada com muito menos frequência nas organizações do que as estruturas funcionais e de produto / mercado” (Stoner, 1995, p: 181).

A *organização funcional* talvez seja a forma mais lógica e básica de departamentalização. É usada principalmente (mas não exclusivamente) pelas firmas menores e que produzem uma linha de produtos (ou serviços), pois utiliza eficientemente recursos especializados. Essa estrutura facilita a supervisão.

Stoner propõe uma lista de vantagens e desvantagens dessa estrutura funcional que

destaca-se na tabela abaixo:

Tabela 3.1 - Vantagens e desvantagens da estrutura funcional.

<b>Vantagens da estrutura funcional</b>	<b>Desvantagens da estrutura funcional</b>
1. Adaptada a um ambiente estável	1. Resposta lenta nas organizações grandes
2. Promove o desenvolvimento da especialização	2. Provoca pontos de estrangulamento devido à execução seqüencial das tarefas
3. Oferece colegas como especialistas	3. Menos inovadora; perspectiva estreita
4. Exige um mínimo de coordenação interna	4. Pode provocar conflitos de prioridades de produtos ou serviços
5. Exige menos capacidade de relacionamento pessoal	5. Voltada para subtarefas

(Fonte: Stoner, 1995, p. 1820)

A organização por produto/mercado. Quase todas as empresas de grande porte e que produzem uma grande variedade de produtos (ou serviços) são organizadas de acordo com uma estrutura organizacional por produto(ou serviço) ou por mercado. Em algum ponto, o simples tamanho e diversidade dos produtos (ou serviços) tornam o trabalho com departamentos funcionais complicado demais. Quando a departamentalização de uma empresa fica muito complexa para a estrutura funcional, os altos executivos, geralmente, criam divisões semi-autônômas, cada uma delas projetando, produzindo e vendendo seus próprios produtos (ou serviços). Podem ser divididas por produto ou por geografia.

Na divisão por produto, cada departamento é responsável por um produto ou por uma família relacionada de produtos. Utilizada quando um produto ou uma família de produtos requerem uma determinada tecnologia.

A divisão geográfica reúne em um departamento todas as atividades levadas a cabo na região onde a unidade opera.

A divisão por clientela é feita quando uma divisão vende quase todos ou todos os seus produtos a uma determinada classe de fregueses. Por exemplo, uma firma de produtos eletrônicos poderia ter divisões separadas para fregueses militares, indústrias ou consumidores finais (Stoner, 1995, p: 183).

Stoner propõe as seguintes vantagens e desvantagens dessa estrutura por produto ou mercado.

Tabela 3.2 - Vantagens e desvantagens da estrutura de produto/mercado.

<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
1. Adaptada à mudança rápida	1. Promove a política na alocação de recursos
2. Permite muita visibilidade dos produtos	2. Não promove a coordenação das atividades
3. Permite uma concentração em tempo integral nas tarefas	3. Restringe a solução de problemas às necessidades das tarefas
4. Define claramente as responsabilidades	4. Permite a diminuição de capacidades aprofundadas
5. Permite a execução paralela de muitas tarefas	5. Cria conflitos entre tarefas e prioridades

(Fonte: Stoner, 1995 p. 184)

*A organização matricial* Os modelos funcional e por produto/mercado, não satisfazem a todas as necessidades das organizações existentes. Numa estrutura funcional as qualificações especializadas podem ficar muito sofisticadas. Numa organização por divisão, vários produtos podem ir muito bem enquanto a especialização tecnológica geral da organização não consegue se desenvolver.

A estrutura matricial procura juntar os benefícios de ambos os tipos de esquemas, evitando, ao mesmo tempo, os seus defeitos. Numa estrutura matricial, os funcionários têm, com efeito, dois chefes, quer dizer, estão sob dupla autoridade. Uma cadeia de comando é vertical e a outra é horizontal. Esta cadeia retrata uma equipe de projeto, dirigida por um gerente de projeto. Por isso a estrutura matricial é, muitas vezes, chamada “sistema de comando múltiplo”(na matemática, uma matriz é uma série de colunas e linhas, daí o nome de estrutura matricial). Esse tipo de organização apareceu na indústria aeroespacial. O governo precisava de um único gerente de contato para cada programa ou projeto que seria responsável diante do governo pelo andamento e pelo desempenho do projeto.

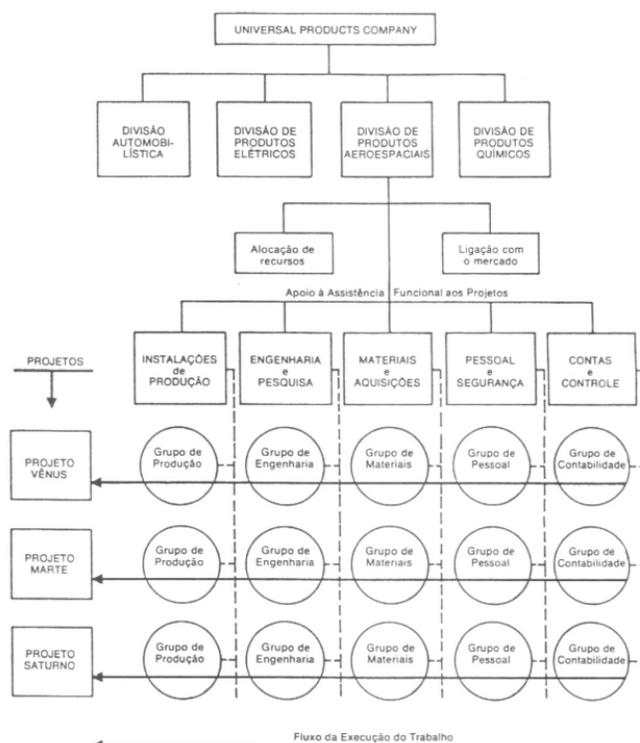
Tabela 3.3 Retrata as vantagens e desvantagens da estrutura matricial.

Vantagens	Desvantagens
1. Dá flexibilidade a organização	1. Corre o risco de criar um ambiente de anarquia
2. Estimula a cooperação interdisciplinar	2. Estimula as lutas pelo poder
3. Envolve, motiva e desafia as pessoas	3. Pode provocar mais discussão do que ação
4. Desenvolve as qualificações dos empregados	4. Exige capacidade de relacionamento pessoal
5. Libera a direção para o planejamento	5. É de implantação cara

(Fonte: Stoner, 1995 p. 196)

Abaixo, apresenta-se uma esquema exemplificativo de um organograma de estrutura matricial.

### 3.4.3 Na organização matricial, existem ao mesmo tempo dois tipos de esquema



Fonte: John F. Mee, "Matrix Organizations", *Business Horizons*, 7, n.º 2 (verão de 1964), págs. 70-72. Direitos autorais de 1964 da Foundation for the School of Business at Indiana University. Reproduzido com permissão.

Organização matricial (divisão aeroespacial).

F 3.6 - Organograma de estrutura matricial (Stoner, 1995, p. 181)

### 3.5 A mudança organizacional

#### 3.5.1 O cenário das mudanças no mundo

O mundo moderno vive sob o signo das mudanças. A partir do Século XIX, com o avanço nas invenções, que se aceleraram no Século XX (motor elétrico, telégrafo, motor a explosão, avião, bomba atômica, etc.), a vida das pessoas mudou.

As mudanças aceleradas nas organizações, segundo Peter Drucker, decorrem de três forças impulsionadoras: a tecnologia, o novo papel do governo nos negócios e a globalização, (Drucker, in Champy org, 97, p. xv) Conforme o citado autor:

Sem dúvida nenhuma, o ciclo de mudanças cada vez mais rápido, de hoje, não tem precedentes. Atualmente, uma convergência de pressões, competitivas e culturais, está formando o vórtice daquilo que passamos a chamar de “ A Era da Informação“. No núcleo do turbilhão está a gerência, às vezes criando as mudanças, às vezes reagindo a elas e, às vezes, sendo prejudicada por elas. Esse turbilhão de mudanças é caracterizado pelo caos dos mercados, por negócios que tentam se redefinir, por formulários que não servem mais e por perspectivas gerenciais que logo ficam ultrapassadas.

A grande maioria de artigos e livros sobre a Mudança Organizacional tratam da velocidade das mudanças tecnológicas, políticas, econômicas e sociais e da necessidade de adaptação das organizações para enfrentar com sucesso essas mudanças. Conforme destaca Thomaz Wood Jr, os consumidores tornam-se mais exigentes, um número cada vez maior de empresas passam a atuar no mesmo ramo de negócios, os produtos têm uma vida útil cada vez mais curta, a força de trabalho, por outro lado, torna-se mais exigente e sofisticada e requer um novo tipo de tratamento. A velocidade das mudanças é fundamental. Divulgam-se, cada vez mais, notícias de empresas que se reestruturam e passam por profundas mudanças. (Wood Jr, org, 2000, p. 18-19).

Os destaques dos pontos importantes provocadores das mudanças organizacionais são:

- a tecnologia, o comportamento social;
- as instituições e as estruturas;
- restrições de recursos materiais;
- mudanças de paradigmas (baseados no conceito desenvolvido por Thomas Kuhn, para a Ciência, para a Cultura Organizacional).

O Governo, como regra geral, procura seguir e imitar o que ocorre na área privada no campo da administração. E as mudanças na área governamental são, fortemente, influenciadas pelo que ocorre no campo privado. Assiste-se a transformações na organização econômica, analisadas em tese de doutoramento por Carpintéro (que resume as idéias de Schumpeter e Penrose), e que afirma:

O papel da administração, que molda a visão de uma empresa, sua cultura, sua estrutura organizacional, que antecipa mudanças, que se adapta, que desenha estratégias competitivas e que busca oportunidades num futuro incerto. A teoria neoclássica de equilíbrio dá lugar a uma teoria dinâmica de ajustamento à mudança no ambiente de atuação das empresas, e o lucro se transforma no retorno por uma capacitação organizacional superior e, também, numa fonte financeira de inovação, investimento e desenvolvimento organizacional (Carpintéro, 2000, p. 107-108).

As novas formas de gestão, como salienta Carpintéro, destacam o trabalho em equipe e a criação de conhecimento, a organização de aprendizagem (*learning firm*) que buscam integrar planejamento e execução. As novas formas de concorrência, a mudança da produção em massa para a produção flexível e enxuta e, o quadro de grandes transformações no contexto de atuação das empresas, levaram essas organizações à adoção de novas formas de administração (Carpintéro, 2000, p. 108).

Aqui cabe uma ressalva, destacada por Wood Jr., que escreve:

A quase totalidade das publicações pesquisadas (sobre o tema Mudanças) é proveniente dos Estados Unidos, com algumas contribuições vindas do Reino Unido e França, mas, lamentavelmente, poucas de origem brasileira, e nada significativo dos demais países em desenvolvimento. Embora o Brasil seja uma nação ocidental, e caminhe no sentido de uma integração, cada vez maior, com a economia mundial, é no mínimo discutível, enfocar a Mudança Organizacional, que nele ocorre, sob o mesmo prisma da que ocorre nos países desenvolvidos. Assim como a economia se globaliza, as organizações, e sua dinâmica, também sofrem fortes impulsos homogeneizadores. Todavia, há que se respeitar as diferenças e as particularidades locais (Wood Jr, 2000, p. 18).

A partir da recessão do início dos anos 80, as grandes empresas, que além da recessão, começaram a sentir fortemente a concorrência dos produtos japoneses, necessitaram adequar-se à essa nova realidade.

As grandes empresas procuravam os melhores caminhos para mudar da produção em massa para a produção flexível e enxuta e de uma organização verticalizada e multidivisional para uma organização mais horizontalizada. (...) Durante os anos 80, momento de crescimento dos mais industrializados, essas características estiveram presentes nas experiências de modernização produtiva dos grandes grupos industriais. Nos principais países — EUA, Inglaterra, França e Itália —, pode-se acrescentar a essa “modernização da racionalização” um processo de desregulamentação econômica e social, num contexto de abertura econômica e de políticas monetária e fiscal restritivas. Na segunda metade da década de 80, a maior expansão econômica levou as empresas a valorizar e buscar novas formas de gestão, novas e mais enxutas estruturas/formas organizacionais, e, novos métodos de gestão do trabalho, com relações de trabalho mais participativas ou cooperativas (Carpintéro, 2000, p. 119).

As modernizações da gestão não negam, em nenhum momento, a estrutura hierárquica funcional e divisional, como forma de gerenciar as empresas.

Sintetizando-se as várias fases pelas quais passaram as organizações, recorre-se às palavras de Peter Drucker:

A empresa moderna nasceu da guerra franco-prussiana, a partir de conceitos militares. Os grandes marcos em sua evolução seriam a separação entre propriedade e gerenciamento - surgida entre 1895 e 1905- e a criação da organização de comando e controle -20 anos após. E hoje, estamos presenciando a substituição desta última pela “organização de especialistas”, baseada em informações. (Appud Wood Jr, 2000, p. 20)

Carpintéro explica que, ao fim e ao cabo, os rios de tinta gastos com novas técnicas administrativas podem ser resumidos em:

O discurso das novas técnicas e novos métodos de gestão participativa vem sendo sistematicamente negado pela prática das ações das grandes empresas, ou pela reorientação de suas estratégias de racionalização, na busca contínua de ganhos de produtividade e rentabilidade, numa dinâmica agora baseada em flexibilidade, qualidade e competitividade, em um cenário de maior abertura econômica e concorrência internacional, maior rigor monetário e cambial, e contínua desregulamentação das relações econômicas e sociais (Carpintéro, 2000, p. 123).

### 3.5.2 O gerenciamento das mudanças. Algumas alternativas existentes

Muitos especialistas, nesse tema, têm buscado, após estudos de casos reais, construir modelos que possam ajudar na implementação de mudanças.

#### 3.5.2.1 Modelos focados, principalmente, em processos: Kotter, Adizes, Dock, Koontz&O'Donnell

Adizes é especialista no tema, tendo publicado: “O Ciclo de Vida das Organizações “ e “Gerenciando as Mudanças”, dentre outros.

O método de Adizes consiste em seis etapas:

- 1) Fazer o diagnóstico;
- 2) Construir o *empowerment*;
- 3) Estudar a missão e os valores;
- 4) Realinhar a estrutura com a estratégia;
- 5) Reorganizar os sistemas de informação;
- 6) Reorganizar os sistemas de recompensa.

O diagnóstico trará à tona problemas que a empresa possui e terá que enfrentá-los; o *empowerment* buscando selecionar falhas pequenas e, com soluções rápidas, aumentar a confiança dos seus funcionários; a fixação clara da missão e o mapeamento dos valores são fundamentais para darem o Norte à organização; rever a estrutura da organização tendo em mente a sua missão e os seus valores; examinar os sistemas de informação para verificar que esteja compatível com a estrutura e a necessidade de manter informados os funcionários sobre o processo de mudanças; sistema de recompensas adequado para que os funcionários sintam que o esforço realizado por eles está sendo justamente recompensado pela administração (Julio&Salibi, 2001, p. 36).

Alguns destes oito pontos estão assinalados no modelo de Ichak Adizes (as questões da Visão, Missão; Vitórias, a curto prazo, no *empowerment*; sistemas de informação e divulgação da Visão). Descreve-se, a seguir, o modelo de Kotter.

- 1) Infusão de senso de urgência;
- 2) Formação de uma poderosa coalizão orientadora;
- 3) Criação de Visão;
- 4) Divulgação de Visão;
- 5) Capacitação de outras pessoas para atuar conforme a Visão;
- 6) Planejamento e promoção de vitórias de curto prazo;
- 7) Consolidação das melhorias e desenvolvimento de novas mudanças;
- 8) Institucionalização das novas abordagens (Kotter, 97, p. 21).

Estes passos são detalhados pelo autor como segue:

1) Falta de Senso de Urgência. Há várias causas para esse fracasso: os executivos subestimam a inércia dos seus funcionários; falta de paciência, pois querem partir para a ação, muito rapidamente, sem planejar; preocupação excessiva com a resistência dos funcionários mais antigos; perda de controle sobre os eventos gerados pela mudança; e, obviamente, por serem os responsáveis pela crise que a empresa vive, e que só foi detectada por eles agora.

As administrações que têm um excesso de gerentes (administradores) e uma escassez de líderes, muitas vezes, são tomadas de paralisia: a urgência dá lugar ao excesso de análise. Os gerentes encontram-se, via de regra, preocupados em minimizar os riscos e preservar o “status quo”, mas a mudança exige a criação de um novo sistema e isso demanda risco, ousadia, urgência, atrevimento; característica dos que exercem a liderança.

Quando a empresa está em situação financeira ruim, é mais fácil manter a atenção e a urgência nas pessoas para a necessidade de mudanças, todavia, a falta de recursos para executá-las poderá ter conseqüências dramáticas.

Quando, no entanto, os recursos são fartos, acontece o oposto, pois é preciso convencer as pessoas a mudarem. Nessa situação, pode parecer falta de bom senso, tratar a necessidade de mudanças com urgência, uma vez que os recursos para essa tarefa estão disponíveis.

*“Quando a urgência não é suficientemente espiciçada, o processo de transformação não será bem – sucedido e o futuro de longo prazo da organização é colocado em risco”* (Kotter e outros, 2000, p. 13).

2) A criação de uma coalizão orientadora, insuficientemente poderosa, colocará em risco o processo de mudanças. Os grandes processos de mudança começam, geralmente, com poucas pessoas (Juran, 64, p. 35, 36 e Kotter, 97, p. 13), mas esses poucos líderes conseguem, ao longo do tempo, formar uma coalizão favorável às mudanças propostas.

Vários autores como, Juran e Deming afirmam que as grandes mudanças não ocorrerão sem o apoio decidido do principal executivo da organização e que as transformações bem sucedidas, além de contarem com o apoio decidido do CEO, contam, também, com um grupo de executivos de cinco a quinze, que se reúnem e começam a discutir as mudanças. Há, no entanto, alguns executivos que não percebem essa necessidade, e, portanto, não compram a idéia, de início. Na equipe inicial, que forma a coalizão, encontram-se pessoas poderosas, portadoras de títulos, de competência técnica, e com informações sobre os “dossiers” tratados.

### 3) Criação de Visão.

A falta de uma Visão clara e de comunicação fácil e de um forte apelo aos funcionários, clientes e acionistas, coloca em risco os programas de mudanças.

A Visão clara, por exemplo, vai além dos números apresentados nos planos de cinco anos. Ela deve conter algo que esclareça o caminho pelo qual a empresa deve trilhar, para atingir as suas metas numéricas.

O primeiro rascunho da visão, geralmente, é produzido por uma única pessoa, mas o trabalho da coalizão vai ao longo dos meses, vai tornando-se nítida, com o auxílio do pensamento analítico desses líderes, e também, dos seus sonhos.

Analisando o caso de uma empresa européia, Kotter, constatou que a primeira versão da Visão continha dois terços da versão final, e o principal conceito de alcance global, já constava da primeira versão. E a idéia de se tornar líder em determinados negócios, também, constava da primeira versão. Entretanto, a idéia de se retirar de um determinado negócio, decorreu das intensas discussões com o grupo de trabalho que formava a coalizão.

A ausência de uma visão sensata leva o esforço de transformação a se perder numa lista de projetos confusos e incompatíveis, que acabam conduzindo a organização a lugar nenhum.

Nessas transformações fracassadas, geralmente, se depara com muitos planos, diretrizes e programas, mas falta a visão. Nas palavras de Kotter:

*“A Visão diz algo que ilumina a trajetória a ser seguida pela empresa”* (Kotter e outros, 2000, p. 16, 17).

Da mesma forma que o Prof Kotter, outros autores têm trabalhado esses conceitos de mudança e, particularmente, da Visão, dentre eles Porras e Collins, que, após longos e demorados estudos sobre várias empresas, notaram que as empresas que desfrutam de um sucesso duradouro têm propósitos e valores essenciais que permanecem inalterados, enquanto suas estratégias e práticas se adaptam, incessantemente, ao mundo, em rápida mutação. Constataram, também, que essas empresas conseguem equilibrar a continuidade da mudança e que essa capacidade está, estritamente, ligada ao desenvolvimento da visão, elemento que proporciona a orientação sobre o que preservar e o que mudar. (Kotter e outros, 2000, p. 27, 28).

O referencial decorrente da separação entre o que preservar e o que mudar, se compõe de duas partes principais: a ideologia essencial e o futuro imaginado.

Na ideologia essencial, estarão combinados os valores essenciais e o propósito essencial da organização, isto é, a ideologia essencial é o adesivo que mantém a unicidade da empresa, durante o processo de crescimento e mudança.

Os valores essenciais são os princípios básicos e duradouros da organização, o propósito essencial é a razão fundamental da organização.

O futuro imaginado, todavia, pede que a organização defina metas ousadas e elabore, de forma vibrante, a descrição das conseqüências de sua realização. Dessa forma, o fundador da Ford Motor Company, Henry Ford, afirma:

Construirei um carro para as grandes multidões. O seu preço será tão baixo que qualquer homem, com um salário razoável, será capaz de possuí-lo e desfrutar, com a sua família, a bem - aventura das horas de prazer nos grandes espaços abertos de Deus... Quando eu concluir a minha missão, todos terão condições de adquirir um automóvel, e todos terão um automóvel. O cavalo terá desaparecido das nossas rodovias, o automóvel será uma realidade... e ofereceremos empregos com bons salários a inúmeras pessoas (Ford, 67, p. 60).

Esse é um relato do que a Ford acabou conseguindo realizar na prática e de como a empresa mudou a realidade americana, transformando o automóvel neste artefato, que mudou a vida das pessoas, e marcou o século XX.

Sendo assim, acrescentam os autores sobre a necessidade de as empresas terem metas: *“As empresas precisam de metas audaciosas, a serem realizadas, nos próximos dez a trinta anos, para progredirem, em direção ao futuro imaginado”* (Kotter e outros, 2000, p. 46).

#### 4) Divulgação da Visão.

O autor constatou três padrões diferentes quanto à comunicação da mudança. No primeiro, o grupo desenvolveu uma visão muito boa mas a divulga em uma única reunião e distribui um único comunicado formal. Utilizou-se, muitíssimo pouco, da capacidade total de divulgação e se espanta com o fato de poucas pessoas compreenderem a nova abordagem,

Com relação ao segundo padrão, o CEO da empresa gasta muito tempo divulgando a visão em discursos para os empregados, mas ela não é captada pela maioria das pessoas. A dedicação e tempo a esse trabalho foi insuficiente.

No terceiro padrão, o esforço de divulgação é redobrado. Discursos aos empregados e boletins especiais são editados. Mas, alguns executivos continuam contrários à nova visão. A transformação somente prosperará se a grande maioria dos funcionários envolvidos na mudança se convencerem da sua importância, e, o mais importante, se estiverem dispostos a contribuir com sacrifícios pessoais. Esse processo de comunicação, confiável e maciço, poderá conquistar os corações e as mentes dos envolvidos.

Esse passo de comunicação da visão irá se complicar. No entanto, se, a curto prazo, houver a necessidade de corte de empregos, como regra geral, as visões de futuro vitoriosas abrangem a possibilidade de crescimento e incluem o compromisso da organização em tratar com toda a justiça as eventuais pessoas demitidas. (Kotter e outros, 2000, p. 18, 19).

#### 5) Capacitação de outras pessoas para atuar conforme a Visão.

A remoção de obstáculos, que fatalmente se colocarão no caminho das mudanças, terá que ser feita. Muitas vezes, os obstáculos estão nas mentes das pessoas, na insegurança quanto ao

futuro, na falta de compreensão clara dos objetivos, no despreparo para enfrentar os novos desafios. Outras vezes, o bloqueio se deve à inadequação da estrutura organizacional, como, por exemplo, uma definição estreita dos cargos pode limitar a busca de maior produtividade, impedir que haja uma crescente preocupação com os clientes. Outras vezes, a avaliação de desempenho, ou de remuneração, levam os indivíduos a optarem pelos seus interesses pessoais, em detrimento da nova visão, ou ainda, o problema está com os chefes que não desejam a mudança, e que lhe colocam obstáculos (Kotter e outros, 2000, p. 20, 21).

#### 6) Planejamento e promoção de vitórias de curto prazo.

A falta de metas de curto prazo e seu alcance podem levar as pessoas envolvidas a perderem o ímpeto inicial e se tornarem desinteressadas. A verdadeira transformação leva muito tempo e a maioria das pessoas não estará disposta a continuar nessa longa marcha sem alguma vitória num horizonte de até doze meses. Muitas pessoas, sem essas vitórias, desistirão antes do tempo, mas, geralmente, após um ou dois anos, alguns sinais positivos costumam aparecer: o lucro líquido parou de diminuir, os lançamentos de novos produtos começam a dar bons resultados e a participação no mercado aumenta.

Nas transformações bem sucedidas, segundo Kotter, os gerentes perseguem, ativamente, os meios de consecução das melhorias claras no desempenho, estabelecem metas no planejamento anual, cumprem os objetivos e recompensam os participantes com reconhecimento, promoções e até dinheiro. (Kotter e outros, 2000, p. 20 e 21)

#### 7) Consolidação das melhorias e desenvolvimento de novas mudanças.

Depois de uns poucos anos de trabalho árduo, os gerentes, muitas vezes, ficam propensos a declarar a vitória.. Uma proclamação precoce da vitória pode ser catastrófica. É necessário aguardar até que as mudanças tenham se impregnado, profundamente, na cultura organizacional, e isso pode levar de cinco a dez anos para se concretizar. Assim, é necessário ter paciência e persistir.

Os líderes de programas bem sucedidos aproveitam as pequenas vitórias iniciais para ganhar mais força e atacam as dificuldades maiores, até obterem resultados favoráveis. Esses mesmos líderes modificam as estruturas e os sistemas incompatíveis com as mudanças propostas.

Esses líderes têm a compreensão de que os programas de reengenharia não se esgotam em meses, mas que a sua conclusão, com sucesso, exige anos de trabalho permanente e firme.

#### 8) Institucionalização das novas abordagens.

As mudanças ganham, cada vez mais, força, quando se tornam a maneira “normal”, ou “natural”, de se fazerem as coisas na organização. Enquanto esse enraizamento profundo nos padrões sociais e nos valores compartilhados não se efetivar, o risco de um retrocesso, quando diminuem as pressões pela mudança, aumenta e conduz ao fracasso.

Kotter destaca dois fatores importantes para a institucionalização da mudança na cultura organizacional:

A tentativa consciente de mostrar às pessoas a maneira como as novas abordagens, comportamentos e atitudes contribuem para a melhoria do desempenho;

A garantia de que os próximos representantes da alta administração, de fato, personificarão a nova abordagem, mas, se os critérios de promoção permanecerem os mesmos, raramente a inovação será duradoura.

E, portanto, são uma força na manutenção das mudanças, que simplificam a burocracia, diminuem os custos e aumentam a transparência.

A capacidade de mudança de uma organização, diante de um mundo em profundas e rápidas transformações, é um dos fatores mais decisivos para a sua sobrevivência, a curto prazo. Mas, a necessidade de um desenvolvimento saudável e duradouro, a longo prazo, é unanimidade entre os vários especialistas estudados para este capítulo (Kotter e outros, 2000, p. 25, 26).

Equipes gerenciais de transição são propostas por Duck e são uma ferramenta para facilitar a gestão de mudanças:

A EGT, na concepção da autora, Duck, tem oito responsabilidades básicas:

- Estabelecer o contexto para a mudança e fornecer orientação;
- Prover os recursos apropriados;
- Coordenar e alinhar projetos;

- Assegurar a congruência entre as mensagens, atividades, políticas e de comportamentos;
- Proporcionar oportunidades para a criação conjunta;
- Preparar a massa crítica;
- Antecipar, identificar e enfrentar os problemas das pessoas;
- Estimular a conversa entre todos os envolvidos (Kotter e outros, 2000, p. 77 a 79).

“Equipe Gerencial de Transição”. Trata-se de um grupo de líderes da empresa, trabalhando em tempo integral na implementação das mudanças, que esteja ligado diretamente ao CEO, ao principal executivo, mas que, na conclusão da fase de mudanças, o grupo seja desfeito (Kotter e outros, 2000, p. 56, 57).

Percebe-se, no entanto, que gerentes têm grande dificuldade em trabalhar a gestão das mudanças, que dispõem de bons conhecimentos técnicos para a administração do dia-a-dia, que enfrentam bem os mais difíceis problemas operacionais, mas que, quando se trata de mudanças, a dificuldade parece intransponível.

Um gerente explicou, por exemplo, para a autora, que encarava a mudança como se a empresa estivesse sendo submetida a vários procedimentos médicos, ao mesmo tempo: uma operação na garganta, uma operação num pé quebrado, uma operação para retirada de cálculos na vesícula biliar, e uma operação num ombro deslocado. É possível ser bem sucedido em cada operação, separadamente. Mas, o paciente (a empresa), não resistirá a tantas intervenções simultâneas.

A autora detecta, nessa descrição, um viés: estar-se-ia sobrepondo o modelo mecanicista, do início da Administração Científica, de Frederick Winslow Taylor, que é aplicável aos modelos da fase inicial da industrialização, quando o mundo estava na era das máquinas mecânicas, que eram manipuladas por operários raramente alfabetizados. E, no caso dos Estados Unidos, que mal falavam inglês, pois eram, na sua maioria, estrangeiros?

As atuais organizações dependem menos das máquinas mecânicas, mas muito mais do conhecimento e da gestão desses conhecimentos, em que os funcionários já não são estrangeiros, nem analfabetos, e, além do mais, e principalmente nos Estados Unidos, convivem numa atmosfera de relações de trabalho, com novas teorias e práticas de participação dos funcionários

aplicadas aos CCQ (Círculos de Controle da Qualidade), Equipes da Qualidade, Administração Participativa, “Empowerment“, “Intrapreneurship”, ou seja, passou-se a contratar, não só, a “mão-de-obra”, mas também “o cérebro-de-obra” (Kotter, e outros, 2000, p. 58, 59).

As empresas, dado o aumento de complexidade da tecnologia e da sociedade, não podem ser bem administradas tão somente pelos seus diretores, pois essa tarefa, segundo a autora, crítica de gestão da mudança, supõe a compreensão de que as partes se equilibram entre si e de que a alteração de um elemento afeta o estado de repouso, e de que a seqüência e o ritmo das mudanças causam impacto na estrutura. (Kotter e outros, 2000, p. 60).

Os funcionários, com razão, dada a quantidade de tentativas e de mudanças frustradas, questionam se essa idéia não será, apenas, a nova moda.

A alta administração deveria, diante disso, começar pelas mudanças de comportamento. Tão logo, o novo comportamento resultasse em melhoria do desempenho, a confiança e o entusiasmo seriam reais e transformadores.

É evidente que a mudança de comportamento deveria começar pelos executivos de alto nível, que, após análise, questionamento e debate, pudessem responder: Como pretendemos atacar os problemas? Que reuniões e conversas precisamos, e devemos ter com as pessoas envolvidas? Quem estará envolvido? Como serão recompensadas as atitudes e ações favoráveis às mudanças propostas? Como serão tratados os que não se adaptarem, ou não trabalharem a favor das transformações propostas? Que recursos gerais precisamos para implementar as ações necessárias? Que tempo precisamos para os primeiros resultados? De quanto, em quanto tempo, precisamos pedir *feedback* dos funcionários envolvidos no processo? Como ouvir os clientes afetados, e com que periodicidade?

A bem conhecida técnica do “empowerment” (dar poder aos funcionários para que esses possam tomar decisões, proximamente ao cenário em que as questões surgem) poderia ser interpretada como abandono.

A administração deve avaliar, previamente à adoção daquela técnica, o grau de conhecimento dos funcionários para que lhes possa ser delegado poder de decisão. Eles têm acesso a todas as informações necessárias para uma boa tomada de decisões? Os funcionários

conhecem as técnicas, muitas vezes necessárias, para avaliarem as diferentes possibilidades de solução do caso eventualmente analisado?

A administração precisa perceber que cada funcionário é uma pessoa, não só com as suas qualidades e grau de preparo, mas, também, com suas dificuldades e carências de conhecimento e, até, emocionais.

A autora, Duck, pela sua experiência, oriunda de muitos programas de transformação, diz:

Testemunhei a mesma verdade dura: quanto se trata de mudança, as pessoas não acreditam nos novos rumos mediante a simples eliminação da descrença. Crêem porque de fato estão percebendo comportamentos, ações e resultados que as induzem a concluir que o programa produzirá resultados (Kotter e outros, 2000, p. 65).

Quando uma empresa nega a validade das emoções no ambiente de trabalho, ou admite apenas certos tipos de emoções, duas são as conseqüências: a primeira é que os gerentes se privam do seu próprio lado emocional, e a segunda, ainda mais importante, é que rechaçam as idéias, as soluções e as novas perspectivas resultantes do potencial de contribuição das outras pessoas (Kotter e outros, 2000, p. 67).

Tabela 3.4. Quadro sintético dos autores voltados para processos

<b>Kotter</b>	<b>Adizes</b>	<b>Duck</b>	<b>Koontz&amp;O'Donnell</b>
1) Infusão de senso de urgência; 2) Formação de uma poderosa <u>coalizão orientadora</u> ; 3) <u>Criação de Visão</u> ; 4) <u>Divulgação</u> da Visão; 5) <u>Capacitação</u> de outras pessoas para atuar conforme a Visão; 6) <u>Vitórias a Curto Prazo</u> ; 7) <u>Consolidação</u> das melhorias; 8) <u>Institucionalização das novas abordagens</u> .	1) Fazer o diagnóstico; 2) Construir o empowerment; 3) Estudar Missão e valores; 4) Realinhar a estrutura à estratégia; 5) Reorganizar os sistemas de informação; 6) Reorganizar os sistemas de informação; 7) Reorganizar os sistemas de recompensa.	1) Estabelecer o contexto para a mudança e fornecer orientação; 2) Prover os recursos apropriados; 3) Coordenar e alinhar projetos; 4) Assegurar congruência entre mensagens, atividades e políticas; 5) Oportunidades para criação conjunta; 6) Preparar massa crítica; 7) Antecipar e enfrentar problemas das pessoas; 8) Estimular a conversa entre todos os envolvidos.	A definição e apresentação de estrutura matricial.

(Fonte: Kotter e outros, 2000 p: 67)

### **3.5.2.2 Gestão com foco nos Resultados**

O foco nos resultados foi estudado pelos autores Shaffer&Thonson e Hammer &Champy, estes no clássico “Reengenharia”.

Os autores, Shaffer e Thonson, procuram alertar que a maioria dos programas de melhoria organizacional está preocupada com as atividades e não com os resultados. Com isso, a modificação é fraca, ou até inexistente, nos desempenhos operacionais e financeiros.

A gerência, ao iniciar programas como: controle estatístico de processo, gestão pela qualidade total e sete passos para a solução de problemas, acredita que os resultados virão em decorrência de uma implantação correta e persistente, mas nem sempre isso ocorre de maneira linear e tranqüila.

Os programas focados em resultados (a curto prazo) trabalham com a perspectiva de melhorar, imediatamente, aquilo que tem potencial, e deixar, para outro momento, as mudanças que exijam muito tempo e esforços maiores.

Observando os dados e a situação das empresas, os autores fizeram a previsão de uma tragédia em formação, pois essas experiências sem resultados palpáveis, com grande dispêndio de recursos, em investimentos, horas dos funcionários e da direção e com resultados desprezíveis, em relação ao esforço, levará muitos ao cinismo e à desconfiança nos programas de mudanças.

E aí, os autores se perguntam: por que os programas baseados em atividades e com fracos resultados práticos continuam a existir?

A resposta é que seguem o mesmo caminho que seus antecessores seguiram – orçamento base zero, teoria Z, círculos de controle da qualidade, ou seja, os gerentes, assustados com a concorrência, precisavam buscar uma saída que promettesse a melhoria de resultados. A essa necessidade, soma-se a promoção desses programas feitos pelas associações de classe e pelas empresas de consultoria (Kotter e outros, 2000, p. 175 a 180).

Dentre os programas voltados a resultados, destaca-se a Reengenharia; os seus criadores a definem como segue:

A Reengenharia é o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade (Hammer & Champy, 1994, p. 22).

Os autores, mais a frente, destacam a importância da Tecnologia da Informação na Reengenharia:

A tecnologia da informação desempenha um papel crucial na reengenharia das empresas, mas que costuma ser facilmente mal-interpretado. A tecnologia da informação moderna e atualizada integra qualquer esforço de reengenharia, sendo *um capacitador essencial*, conforme a denominamos no último capítulo, *por permitir* às empresas a reengenharia de seus processos. Porém, parafraseando o que se costuma dizer sobre o dinheiro e o governo, simplesmente jogar computadores sobre um problema empresarial existente não provoca a sua reengenharia. De fato, *o uso inadequado* da tecnologia pode bloquear totalmente a reengenharia, ao reforçar as velhas formas de pensamento e os velhos padrões de conduta.

Quanto à Reengenharia os autores, Hammer e Champy, explicam que tem sido implementada, em vários casos concretos, com o concurso dos seguintes atores:

- 1) Líder: um alto executivo que autoriza e motiva o esforço de reengenharia;
- 2) Proprietário do processo:- um gerente responsável por um processo específico e pelo esforço de reengenharia nele concentrado;
- 3) Equipe de reengenharia:- um grupo de indivíduos dedicado à reengenharia de um processo específico, que diagnostica o processo existente e supervisiona a sua redefinição e implementação;
- 4) Comitê geral: um corpo formulador de políticas de altos gerentes que desenvolve a estratégia global de reengenharia da organização e monitora o seu progresso;
- 5) Czar da reengenharia:- um indivíduo responsável por desenvolver técnicas de reengenharia para a empresa e por alcançar a sinergia entre os diferentes projetos de reengenharia da empresa” (Hammer, Champy, 1994, p:83,84).

A tabela abaixo busca sintetizar as propostas dos autores voltados para resultados:

Tabela 3.5 Conceitos dos autores voltados para resultados, construída pelo autor deste trabalho

Shaffer & Thonson	Hammer & Chiampy
<p>Crítica os vários métodos de mudança organizacional baseados em processos.</p> <p>Cita:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) controle estatístico de processos,;</li> <li>2) gestão pela qualidade total;</li> <li>3) método de resolução de problemas;</li> <li>4) Teoria Z; Orçamento base zero;</li> <li>5) círculos de controle da qualidade.</li> </ol> <p>Criticam a crença de que a simples implantação destes métodos levará ao alcance de metas.</p> <p>Propõem método onde o foco esteja nos resultados a curto prazo.</p> <p>Resolver o que possa dar resultados a curto prazo e assim ir somando vitórias até atingir o resultado final previsto.</p>	<p>“A reengenharia, propriamente, é o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos (já) de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade" e complementam:</p> <p>“Estamos dizendo que, na reengenharia, a tecnologia da informação age como capacitador essencial. Sem a tecnologia da informação, não haveria reengenharia de processos”.</p> <p>Conceitos chaves:</p> <p>Fundamental;</p> <p>Radical;</p> <p>Drástica;</p> <p>Processos;</p> <p>Tecnologia da Informação (alavanca básica).</p>

(Fontes: Hammer&Champy,1994 e Kotter e outros, 2000).

Poder-se-ia dizer que essas propostas são como volta às origens da administração, pouca participação, metas impostas de cima para baixo, pragmatismo, foco na eficácia, a eficiência decorre da eficácia no processo de se atingirem os objetivos.

### 3.6 A questão da Inovação em entidades

#### 3.6.1 A Inovação nas entidades do serviço público

A inovação nas organizações de serviço público.

As instituições de serviço público como os órgãos governamentais precisam inovar como qualquer negócio. O mundo moderno exige do Estado que se atualize e busque servir melhor os cidadãos.

Todavia, é muito difícil a inovação nessas organizações. Drucker alerta que na ausência da necessidade de lucro, o tamanho se torna um critério de sucesso para estas organizações.

(Drucker, 86, p: 245)

Drucker defende que a maior parte das inovações em instituições do serviço público são impostas a elas por quem está fora delas ou por catástrofe. E, entre outros, cita o exemplo do “New Deal” nos Estados Unidos, de 1933-36, que foi ativado por uma severa Depressão econômica.

Drucker elabora diretrizes empreendedoras e destaca três:

- a) A inovação, em vez de se ater aquilo que já existe, deve se tornar atraente e vantajosa para os administradores. Deve haver uma clara compreensão entre os seus dirigentes e todos os seus funcionários de que a inovação é o melhor meio de preservar e perpetuar essa organização;
- b) A importância da necessidade de inovação e as suas dimensões e prazos devem ser definidas e claras;
- c) Necessidade de um plano de inovação, com objetivos específicos estabelecidos.

Drucker propõe alguns passos para se obter sucesso na implementação de inovações:

1. Para tornar a inovação atraente para os administradores é necessário que a organização tenha uma política sistemática de abandonar tudo que estiver desgastado, obsoleto, improdutivo, bem como erros, falhas e esforços mal direcionados;

2. A organização precisa enfrentar o fato de que todos os atuais produtos, serviços, mercados, canais de distribuição, processos, tecnologias, têm expectativas de vida limitada, habitualmente curtas;
3. O autor chama de “Raio X”, que é submeter os produtos a uma bateria de perguntas: por quanto tempo este produto ainda crescerá?; Por quanto tempo ele ainda se manterá no mercado?; Quando se pode esperar que ele envelheça e decaia? Com que rapidez? Quando ficará obsoleto?;
4. O abandono sistemático após o Raio X da empresa, seus produtos, seus serviços, suas tecnologias e a definição do hiato de inovação e a necessidade de inovação, tudo isso junto permite a uma organização formular um *plano empreendedor* com objetivos para inovação e prazos-limites (Drucker, 86, p: 213 a 215).

Alerta Drucker que: “o melhor, e talvez, o único modo de evitar acabar com o novo por pura negligência, é montar o projeto inovador desde o início como um negócio separado”.

Voltando às instituições do serviço público e à dificuldade de inovação, Drucker alerta que os burocratas: resistem ao abandono de seja o que for que estejam fazendo. Porém, raramente inovam depois que se estabeleceram. E apresenta as seguintes razões para esta dificuldade do abandono (serviços obsoletos):

1. A instituição do serviço público se baseia em orçamento” e não em receber pagamentos pelo seu resultado. E em quanto mais atividades se envolver a instituição de serviço público maior será o seu orçamento. E “sucesso” nestas instituições é definido mais por se obter um orçamento maior do que se obter resultado;
2. Estas instituições dependem de uma profusão de componentes;
3. A razão mais importante, contudo, é que instituição de serviço público existe, afinal de contas, para” fazer o bem” (Drucker, 86, p: 247, 248).

### **3.6.2 A mudança e a Inovação e seus motivadores**

A necessidade de mudança e inovação, a partir do final do Século XX, tem sido uma

constante e, segundo muitos autores, os seus impulsionadores são os seguintes:

A nova tecnologia da informação, a competição mais acirrada e as exigências da sociedade e dos clientes (Wind&Main,1998,p:7).

Dentre as ameaças imediatas que levam as organizações à mudança e à busca de inovação os autores citados acima destacam:

“É preciso uma guerra para fazer um exército se mexer , e foi necessário algo como uma guerra para fazer a corporação americana se mexer”.(Wind&Main,1998, p: 6)

A idéia de crise, e nada mais crítico que uma guerra , como impulsionadora da mudança .

Para as empresas privadas que têm a concorrência e correm o risco de quebra se não se adaptarem aos novos tempos e ao novo ambiente essa observação é válida .Todavia ,para as organizações públicas ,que, em princípio, não têm concorrentes e nem são levadas à falência no sentido estrito, essa afirmação (da crise como impulsionador das mudanças) também se aplica. Destaque-se que a inércia a mudanças nas organizações públicas , causadas por serem monopólios , tende a ser maior que nas empresas privadas .

Um outro autor, Kirk Mueller, que dirigiu a Arthur D.Little Inc na Alemanha, destaca os seguintes pontos para que a mudança ocorra nas organizações :

“C`est plutôt ce changement rapide et menaçant pour la survie de son entreprise qui constitue las principale impulsion psychique vers l`inovation”(Mueller,1971,p:23)

(O impulso para a inovação decorre das mudanças rápidas e ameaçadoras para a sobrevivência da empresa).

O mesmo autor lembra que as organizações de hoje ,muitas vezes, foram constituídas e obtiveram sucesso no passado .E se tornam rígidas e burocráticas , hostis à abertura e à aceitação de mudanças que se impõem para se manterem eficazes no mundo atual. E destaca Mueller:

Apparement, seule une crise peut transformer l'inertie organisationnelle habituelle en une volonté d'essayer de nouveaux outils e te nouvelles voies; on a pue dire qu'en temps de paix on n'accède jamais au niveau de coopération atteint en temps de guerre.Mais le rythme de activités actuelles , l'essor de la concurrence et l'impact de l'innovation technologique créent l'atmosphère de crise. (Mueller,1971,p:24)

(Aparentemente, só uma crise pode transformar a inércia habitual das organizações numa vontade mudanças, ....., mas no ritmo das atividades atuais, com a intensificação da concorrência e o impacto das inovações tecnológicas, criam uma atmosfera de crise).

Em destaque sempre a crise como impulsionadora das mudanças e da inovação. Seja na organização privada, como nas entidades públicas.

### **3.7 Resistência às Mudanças**

Este ponto tem sido muito estudado pelos especialistas em administração das mudanças. O tema vem sendo tratado com a mesma preocupação. O risco de fracasso de um processo de Mudança, ao se subestimar este ponto, não é pequeno. Algumas perguntas se colocam, como as que seguem:

- 1) O que é resistência às mudanças?
- 2) Quais são as condições associadas com a resistência às mudanças?
- 3) Como se pode evitar a resistência às mudanças, ou, pelo menos diminuí-la?

A dificuldade em se detectar a resistência é grande. O estudioso Zander afirma que não existe uma lista de comportamentos típicos que possam ser descritos como sintomas de resistência e nos indiquem quando se está às voltas com esse fenômeno (Balcão e Cordeiro, org, 75, p. 371, 372). Não se pode classificar como resistência todo e qualquer comportamento que se oponha às modificações. O que determina se há ou não resistência, é a existência de função protetora expressa através do comportamento dos indivíduos, que estão sofrendo a mudança.

O conceito de resistência, tratado por Zander, originou-se da psicoterapia. O psicoterapeuta, ao tentar atuar na modificação de comportamento do seu paciente, espera

deste uma certa resistência. O paciente deseja ficar como está, não quer a mudança num primeiro momento. Esse seu comportamento, é um meio que usa para obter um certo número de satisfações, ainda que esse padrão possa dificultar sua ação, e mesmo torná-lo infeliz. Segundo Zander, o comportamento daqueles que resistem pode tomar várias formas, como as que seguem:

Pode tomar a forma de hostilidade implícita, ou expressa abertamente;

A agressividade pode ser dirigida contra a própria modificação, ou contra o administrador que a propõe;

Como sintomas da resistência pode-se considerar a falta de esforço, ou um misto de adulação e apatia;

A redução do nível de aspirações, até a perda de eficiência, ou pelo aparecimento de *panelinhas* insatisfeitas, e facções desabridas (Balcão, Cordeiro, org, 75, p. 374);

Zander relaciona algumas condições que conduzem à resistência:

- a) Pode-se esperar resistência, se a natureza da modificação não estiver clara para as pessoas que serão afetadas por ela;
- b) Indivíduos diferentes, percebem significados diferentes em modificações propostas;
- c) A resistência poderá ser esperada quando as pessoas, que serão afetadas pela modificação, se encontrarem sob pressão de forças contraditórias;
- d) Pode-se esperar resistência por parte das pessoas que serão afetadas pela modificação, e sejam forçadas a aceitá-la;
- e) Pode-se esperar resistência, se a modificação é feita em bases pessoais, mais do que por imposições ou sanções impessoais;
- f) Pode-se esperar resistência se a modificação ignorar as instituições grupais já estabelecidas (Balcão, Cordeiro, org, 75, p. 374, 375).

Como maneiras de se diminuir a resistência, Zander propõe:

*“A resistência será evitada, na proporção em que, aquele que introduza a modificação, auxilie os que serão por ela afetados, a compreender sua necessidade, e na proporção em que o administrador conheça os sentimentos dessas pessoas, a respeito dela”* (Balcão, Cordeiro 75, p. 377). O administrador deve procurar as causas profundas da resistência e não ficar comodamente com os sintomas aparentes.

Os líderes devem procurar os liderados para em reuniões, nas quais a franqueza seja permitida e mesmo incentivada, a fim que os verdadeiros sentimentos dos liderados sobre as mudanças venham à tona. E que se possa, assim, com honestidade e confiança, de parte a parte, esclarecer todas as dúvidas sobre o processo de mudanças.

O mesmo autor destaca a importância da participação dos atores do processo de mudança desde o início, e escreve como segue:

A resistência ocorre menos se o grupo participa das decisões sobre o caráter e a forma da modificação, sobre o comportamento das pessoas na situação modificada, ou sobre quaisquer outros problemas que estejam dentro de sua área de liberdade de decisão. A experiência na qual foram tentadas três maneiras de se introduzir a modificação mostra que os empregados que tiveram a oportunidade de tomar uma decisão em grupo sobre o assunto resistiram menos do que aqueles que simplesmente foram chamados para receber a comunicação da modificação e fazer perguntas. (Balcão, Cordeiro, org, 75, p. 379).

A resistência tem um lado curioso: *“Quando nós decidimos ser contra alguma coisa, a decisão é sempre baseada em pensamentos lógicos e julgamentos “adequados”. Por outro lado, quando outros deixam de apoiar nossas iniciativas, eles são “ignorantes dos fatos”, “não estão pensando racionalmente” ou, simplesmente, são “encrenqueiros” com qualquer coisa nova”*. (Conner, 95, p. 107). Seria preciso entrar na pele do outro para se compreenderem as suas angústias e os seus temores. Pois, quando se acredita que os desafios com que se defronta exigem capacidades, aparentemente, não disponíveis, todos se sentem ameaçados. Ainda, é necessário ter em mente que, para mudar, é preciso:

Querer de fato passar pela mudança proposta;

E, estar capacitado para passar, com sucesso, por essa mesma mudança.

A Resistência à mudança, segundo Conner, pode ser classificada, inicialmente, em duas formas: resistência aberta ou resistência oculta. A primeira forma se faz por meio de memorandos, reuniões departamentais, interações individuais e outras maneiras públicas. A forma oculta, muitas vezes, não é percebida, até que o processo de mudança tenha fracassado. E, muitas vezes, é causada por baixo nível de confiança entre os envolvidos, ou por uma participação inadequada dos envolvidos, no processo de mudança. (Conner, 95, p. 109).

## 2) Como trabalhar com a resistência à mudança?

Conner propõe os seguintes princípios chaves:

1. Entender a mecânica básica da resistência humana;
2. enxergar a resistência como uma reação natural e inevitável à quebra de expectativas;
3. Interpretar a resistência como uma deficiência de habilidade ou de disposição;
4. Encorajar e participar de expressões abertas de resistência;
5. Entender que a resistência à mudança positiva é tão comum quanto a resistência a mudanças percebidas negativamente, e que ambas as reações seguem suas respectivas seqüências de eventos, que podem ser antecipadas e gerenciadas (Conner, 95, p. 110).

A resistência às mudanças é um dos pontos mais comuns, que levam à demora maior para a sua implementação e no limite, à parada total das mudanças. James O' Toole, autor do livro "Leading Change", observa que é comum perceber-se, em processos de mudança, que parecia que todos estavam resistindo às mudanças, especialmente os que mais precisavam mudar, e que o aspecto mais intrigante dessa oposição era que as pessoas não apenas se opunham, quando a mudança era negativa, ou prejudicial, mas, também, quando representava, com clareza, vantagens para os próprios participantes.

Os empregados determinam as suas responsabilidades, os seus níveis de comprometimento com o trabalho, e os valores da empresa, formulando perguntas ao longo dessas três dimensões. As respostas que a administração, em nome da empresa, der a essas indagações, poderão ser a chave para a mudança, com resultados positivos.

As estatísticas norte-americanas revelam, todavia, que as mudanças não estão funcionando tão bem quanto as organizações desejariam. A revista “Fortune”, em edição do ano 2000, relata que:

As mil maiores empresas da lista anual, das maiores empresas, de “Fortune” estão com o índice de sucesso na implementação de programas de “reengenharia” abaixo de cinquenta por cento de êxito, e alguns especialistas acreditam que o número mais realista seria de vinte por cento de resultados positivos. Sendo assim, percebe-se que os programas: gestão pela qualidade total, “downsizing”, mais valor para os clientes, etc. começam com gerentes que iniciam esses programas cheios de vontade e otimismo, e esperam dos empregados uma acolhida tão favorável quanto ao seu entusiasmo, mas acabam conseguindo muito menos, pois a comunicação entre a administração e os funcionários, quando existe no início do processo, acaba se rompendo durante seu desenvolvimento.

A resistência à mudança vem sendo estudada há muito tempo. Os norte-americanos fixam os primeiros estudos acadêmicos na experiência de Couch e French Jr., relatadas em 1948, “*Overcoming Resistance to Change*”, Human Relations, Vol 1, No 4, 1948.

Hernandez e Caldas publicaram, na Revista de Administração de Empresas, RAE, da FGV, no número de abril - junho de 2001, um artigo intitulado: “Resistência à Mudança: uma revisão crítica”. Nesse artigo, fazem uma resenha dos textos, basicamente norte-americanos, publicados desde o pioneiro artigo de Couch e French Jr. Os autores se indagam: “Se sabemos tanto, por que a resistência ainda é uma das principais barreiras à transformação organizacional?” e põem em dúvida as “receitas” recomendadas para se lidar com a resistência, pois, segundo Hernandez e Caldas, essas “receitas” estão embasadas em um modelo de resistência construído sob diversos pressupostos discutíveis, segundo os quais a resistência é:

- uma circunstância inevitável;
- nociva à organização;

- um comportamento natural dos seres humanos;
- um comportamento exibido exclusivamente por empregados;
- um fenômeno massificado (no sentido de exercido por grupos) (Hernandez e Caldas, 2001, p. 31).

Os autores indagam: “*Se sabemos tanto (sobre como preveni-la ou superá-la), por que a resistência à mudança, ainda é considerada uma das principais barreiras à transformação organizacional bem-sucedida?*”

(...) a resposta mais provável é que, do ponto de vista científico, nós, na verdade, não sabemos muita coisa sobre o que é resistência a mudança, suas causas, quando é mais provável que aconteça, o efeito que pode, ou não, resultar em esforços de transformação, ou os métodos que podem existir para lidar com ela”. (Hernandez e Caldas, 2001, p. 32)

Os autores propõem um modelo, que tem como hipótese básica: a resistência à mudança é um dos possíveis comportamentos que indivíduos podem adotar como resultante de sua percepção sobre a mudança.

A expressão “resistência à mudança“, geralmente, é creditada a Kurt Lewin (1947). Segundo ele, as organizações poderiam ser consideradas processos em equilíbrio quase – estacionário. Esses processos não estariam em equilíbrio de forma permanente, todavia, flutuariam ao redor de um determinado nível. As mudanças ocorreriam quando uma das forças superasse a outra em intensidade, deslocando o equilíbrio para um novo patamar. Assim, a resistência à mudança seria o resultado da tendência de um indivíduo, ou de um grupo, a se opor às forças sociais, que objetivam conduzir o sistema para um novo patamar de equilíbrio. (Hernandez e Caldas, 2001, p. 33).

A resistência às mudanças, vista na literatura acadêmica, tem dois aspectos destacados:

- 1) a resistência às mudanças seria um fenômeno natural e inevitável, pronto para surgir quando da implementação de mudanças e inovações nas organizações. Citada como um dos fatores que prejudicaram a implantação da Gerência pela Qualidade Total, Reengenharia, e processos de automação, e adoção de computadores no ambiente de

trabalho.

2) Ao lado da popularização da noção de resistência à mudança como uma das principais barreiras na implantação de mudanças e inovações, foram disseminadas inúmeras “receitas“ de como superá-la, tanto pela mídia gerencial, quanto pela literatura acadêmica. Essas “receitas” podem ser resumidas nas seis estratégias genéricas apontadas por Kotter e Schlesinger (1979), para se superar a resistência às mudanças, a seguir:

- educação e comunicação;
- participação e envolvimento;
- facilitação e suporte;
- negociação e acordo;
- manipulação e cooperação;
- coerção explícita e/ou implícita.

Essas receitas, segundo os autores, falham no sentido de prevenir a ocorrência de resistência e, tampouco, têm obtido sucesso expressivo em superá-la. E isso se deveria a dois motivos principais: o primeiro, no fato desta literatura estar baseada em teorias que foram elaboradas nos anos 40, e que foram pouco modeladas, ou testadas, desde então. E, segundo alguns pressupostos tácitos (embutidos ou derivados dessas teorias), deveriam ser cuidadosamente revistos (Hernandez e Caldas, 2001, p. 33).

Os autores listam os pressupostos adotados pela literatura resenhada por eles sobre a resistência às mudanças e apresentam contra - pressupostos.

Os cinco pressupostos e seus respectivos contra – pressupostos são os seguintes:

Tabela 3.6. Resistência às mudanças: pressupostos e contrassupostos.

Pressupostos	Contra-pressupostos
1. Resistência à mudança é um “fato da vida” e deve acontecer durante qualquer intervenção organizacional	A resistência é escassa/somente acontecerá em circunstâncias excepcionais; Ao tentar preveni-la, os agentes de mudança acabam contribuindo para sua ocorrência ou agravamento; A resistência é um comportamento alardeado pelos detentores de poder e pelos agentes de mudança quando são desafiados em seus privilégios ou ações.
2. A resistência à mudança é maléfica aos esforços de mudança organizacional.	A resistência é um fenômeno saudável e contributivo; A resistência é usada como uma desculpa para processos de mudança fracassados ou inadequadamente desenhados.
3. Os seres humanos são naturalmente resistentes à mudança.	Os seres humanos resistem à perda, mas desejam a mudança: tal necessidade tipicamente se sobrepõe ao medo do desconhecido.
4. Os empregados são os atores organizacionais com maior probabilidade de resistir à mudança.	A resistência –quando ocorre- pode acontecer entre os gestores, agentes de mudança e empregados (derivado da proposição original de Lewin).
5. A resistência à mudança é um fenômeno grupal /coletivo.	A resistência é tanto individual quanto coletiva-a resistência vai variar de uma pessoa para outra, em função de muitos fatores situacionais e de percepção.

(Fonte: Hernandez e Caldas, 2001, p.34).

### 3.8 Tipos de mudanças

As mudanças recebem algumas classificações, feitas pelos estudiosos da disciplina administração de Empresas. Destaca-se as classificações trazidas por Cid Nardy, no seu livro: “O desafio da mudança“, e as compilações de Chiavenato, em seu livro: “Os novos paradigmas”.

Nardy destaca a diferença entre mudanças e transformações, mudanças significando trocar um por outro; pôr em outro lugar; dispor de outro modo; alterar a direção ou o sentido, sem, contudo, alterar a natureza. Ao passo que transformação tem o significado de alterar a estrutura, adquirir outra forma, alterando a natureza.

Nardy classifica as transformações em: evolucionárias ou revolucionárias.

As evolucionárias: que se caracterizam pelo desenvolvimento gradual dos processos de adaptações e transformações. Envolvendo fundamentalmente pessoas, seus valores, e a forma como vêm e fazem coisas, absorvem e adaptam as novas idéias e tecnologias. São transformações grandes, que ocorrem durante um longo espaço de tempo.

As revolucionárias: muitas vezes associadas a descontinuidades ambientais, a fusões e/ou aquisições, a estratégias, processos e tecnologia, à mudança de comando e/ou de visão do negócio, rompem a estabilidade, promovendo uma profunda transformação, mudança ou alteração dos valores, em um curto espaço de tempo (Nardy, 99, p. 94).

Chiavenato expõe várias modalidades de classificação das mudanças organizacionais. Num primeiro momento, classifica-as em: estruturais, tecnológicas, de produtos, ou serviços e culturais. Como se detalha a seguir:

- Mudanças estruturais que afetam a estrutura da organizacional: os órgãos, como as divisões ou os departamentos, que são fundidos, criados, eliminados ou terceirizados, através de novos parceiros; as redes de informação internas e externas; os níveis hierárquicos, que geralmente são reduzidos, no sentido de horizontalizar as comunicações, etc. Além disso, as mudanças estruturais, também, envolvem alterações

no esquema de diferenciação e integração existente;

- Mudanças na tecnologia, que afetam: máquinas, instalações, processos empresariais, etc. numa tecnologia que envolve a maneira pela qual a empresa executa suas tarefas e produz seus produtos e serviços;
- Mudanças nos produtos, ou serviços, que afetam os resultados, ou as saídas da organização;
- Mudanças culturais, isto é, mudanças nas pessoas, em seus comportamentos, atitudes, expectativas, aspirações e necessidades.

Esses diferentes tipos de mudança, segundo o autor, não ocorrem isoladamente, mas ocorrem simultaneamente, umas afetando às outras, e provocando um efeito multiplicador de transformação. (Chiavenato, 2000, p. 111, 112).

Sabe-se, também, que as mudanças podem ocorrer em várias dimensões e em diferentes velocidades: são restritas e específicas como, podem ser amplas e genéricas. Quanto à velocidade, podem ser lentas e vagarosas, progressivas e incrementais, ou ainda, rápidas, decisivas e radicais.

As mudanças organizacionais mais comuns são:

- mudanças Contínuas, representadas pelas “Melhorias Contínuas”, como no Kaizen e Gestão pela Qualidade Total;
  - mudanças Planejadas, o Desenvolvimento organizacional, em nível grupal, divisional ou total;
  - mudanças Radicais, a Reengenharia, que pode ser do negócio, dos processos e de tarefas. (Chiavenato, 2000, p. 113, 114).
1. Nas mudanças contínuas, o “Kaizen” e a “Gestão pela Qualidade total”, são suaves e contínuas, estão centradas na atividade em grupo das pessoas e visam, basicamente, à melhoria da qualidade dos produtos e serviços dentro de programas a médio e longo

prazos, que privilegiem a melhoria gradativa passo a passo, por meio da intenção e participação, e colaboração das pessoas.

## 2. Mudanças Planejadas – O Desenvolvimento Organizacional

O desenvolvimento organizacional (DO) começou nos anos sessenta e setenta. Nessa ocasião, surgiram diversos modelos de DO, trazendo diferentes metodologias e objetivos. Mas apesar das diferenças, todos eram unânimes em salientar o caráter eminentemente democrático e participativo na administração das organizações, assim os modelos de DO têm grandes possibilidades de aplicação:

## 3. Mudanças Radicais. A Reengenharia organizacional.

No início dos anos noventa, nos Estados Unidos, algumas empresas adotaram para sobreviver, um processo de mudança organizacional extremamente revolucionário, o qual foi denominado de Reengenharia.

Essas empresas haviam constatado que melhorias contínuas, ou o desenvolvimento organizacional, ambas incrementais e, regra geral, lentas na apresentação de resultados, não eram suficientes para torná-las competitivas. Precisava-se de uma mudança radical, drástica e rápida.

Dadas as mudanças radicais, muitos consultores que acompanharam esses processos, concluíram que, após o processo de reengenharia, as empresas tornavam-se completamente diferentes do que haviam sido até então. Elas foram reinventadas, reconstruídas, a partir do zero, como se o seu passado tivesse simplesmente sido jogado fora.

O autor define reengenharia a partir das suas várias características básicas:

Uma resposta americana ao crescente desafio japonês, era como se as empresas adquirissem uma nova arquitetura e uma nova fisiologia. Era como se elas tivessem nascido outra vez, pois quase nada guardavam de suas características e condições anteriores. O motivo dessa mutação tão profunda e tão rápida foi a extrema necessidade: era mudar rápido ou morrer, então preferiram mudar e souberam fazê-lo com extrema rapidez. A reengenharia é a mudança radical dos processos de trabalho da empresa, bem como uma implementação de novos.

Trata-se de refazer inteiramente a engenharia organizacional, repensando todos os processos empresariais, para introduzir novos patamares e alavancar economias em custos, qualidade, atendimento e velocidade. (Chiavenato, 2000, p. 182).

A reengenharia é um tipo de mudança que repousa sobre quatro palavras: fundamental, radical, drástica e processos:

- Fundamental: a reengenharia busca fazer unicamente o essencial, isto é, o fundamental, deixando de lado o acidental. As perguntas para dinamizar essa questão: por que fazemos o que fazemos? Por que o fazemos desta maneira?
- Radical: a reengenharia considera todas as estruturas e processos existentes, procura inventar novas maneiras para de fazer o trabalho, impõe uma renovação total e radical;
- Drástica: a reengenharia joga fora tudo o que existe na organização, isto é, destrói o antigo e busca a substituição por algo inteiramente novo;
- Processos: a reengenharia orienta o trabalho para os processos, não para as tarefas, nem para os serviços, para as pessoas ou órgãos da estrutura organizacional. (Chiavenato, 2000, p. 182).

Os criadores do conceito de Reengenharia a definem como segue:

A reengenharia, propriamente, é o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade ". (Hammer e Champy, 94, p. 22) Os mesmos autores ainda afirmam: " Estamos dizendo que, na reengenharia, a tecnologia da informação age como um *capacitador essencial*. Sem a tecnologia da informação, não haveria a reengenharia de processos. (Hammer e Champy, 95, p. 31)

### **3.9 Gerência participativa**

#### **3.9.1 Definições e algumas modalidades**

A gerência participativa ou administração participativa foi sendo construída ao longo do tempo. As mudanças na sociedade influenciaram e continuam a influenciar as organizações. A chamada Cultura Organizacional formada pelos usos e costumes nas empresas decorre dos comportamentos individuais e de grupo. A História da humanidade, com as suas guerras e revoluções, mudou as formas do exercício de poder nos países e moldou, por osmose, as instituições. A Revolução Francesa, a Revolução Americana, A Revolução Russa, as Primeira e Segunda Guerras Mundiais deixaram marcas na Sociedade. A literatura sobre gerência participativa ou administração participativa, em português, e mesmo em inglês, é pequena. Depois de muita busca, encontrou-se uma meia dúzia de livros e três teses de mestrado no Estado de São Paulo. O assunto gerência participativa despertou maior interesse a partir dos anos oitenta, causado pelo uso no Japão das técnicas de participação com a adoção do TQM (Total Quality Management). O TQM, por sua vez, foi o amadurecimento decorrente dos avanços na administração que ao racionalismo puro e duro de Taylor e Fayol acrescenta as lições da Psicologia e da Sociologia aplicadas aos locais de trabalho. Os estudos de Maslow, Lewin, Mayo, Likert, Blake, Mouton, Hersey, Etzioni, Gellerman e muitos outros.

O TQM que é gestado nos Estados Unidos da América e se torna realidade com a sua adoção e aperfeiçoamento no Japão a partir dos anos cinquenta, marcará a administração de empresas. O sucesso econômico do Japão atrairá a atenção das demais nações, principalmente, dos EUA. E, a partir dos anos oitenta, nomes como Deming, Juran, Feigenbaum, que estiveram diretamente envolvidos com o nascimento e o desenvolvimento do TQM no Japão, se tornam destaque no mundo como os especialistas em qualidade que puderam ajudar as empresas e os países na busca de resultados positivos no mercado.

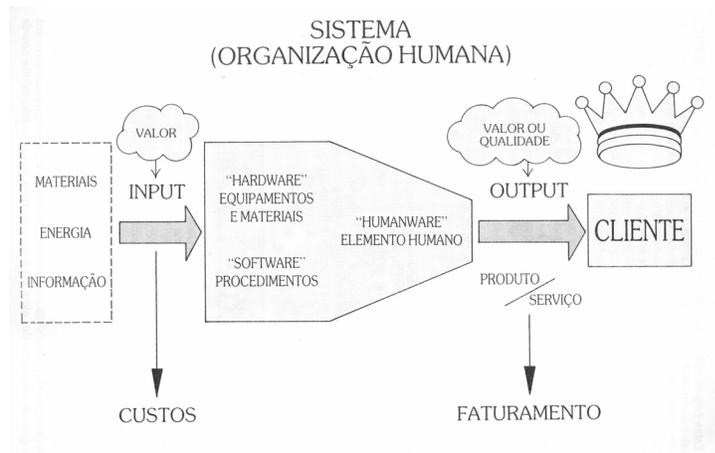


Figura 3.8 - Esquema da Organização pela Qualidade Total  
(Fonte: Campos, 1992, p. 4)

A seguir serão listadas algumas definições de gerência (GP) ou administração participativa (AD) obtidas na Academia e em outras fontes do mundo empresarial.

- 1) A Associação Nacional de Administração Participativa (ANPAR) define, nos seus estatutos, administração participativa com um conceito amplo, como segue:

“Modelo de gestão humanizado que emprega participativamente o trabalho e os talentos humanos, baseando-se na eqüitativa convergência de interesses com fornecedores, empregadores, empregados e clientes” (Albuquerque, 1996, p. 21). Essa associação, ANPAR, foi fundada em São Paulo, em 1985, por executivos de empresas interessados na difusão e troca de experiências em gestão participativa. Atualmente, em 2001, tentou-se contactá-la, e ficou-se sabendo por um dos seus fundadores que a ANPAR está desativada.

Outras definições são propostas por estudiosos do tema, como Francisco Gomes de Matos, em sua obra “Gerência Participativa “que destaca para esta nova empresa (organização) participativa as seguintes características:

- 2) “A Nova Empresa, sensível às peculiaridades de uma sociedade em mudança, flexível para poder adaptar-se adequadamente às situações, empolgada com objetivos, resultados e crescimento, preocupa-se, acima de tudo, com “gente”. Está centrada no

fortalecimento e na criação de lideranças e em capacidade gerencial, em autodesenvolvimento, qualificação técnica, em perceber e dinamizar o potencial e as oportunidades, e em estruturas adaptativas, flexíveis, matriciais, sensíveis e permissivas à ação das lideranças. Portanto, enfatiza, essencialmente, as funções Direção e Planejamento, ao invés da burocracia que se concentra em “Organização e Controle”. Matos, 1979, p. 20).

- 3) Um dos fundadores da ANPAR, Walter Lerner, publicou em 1991, com reedição em 1996, o livro “Organização Participativa”, em que procura mais trazer casos de aplicações da Administração Participativa do que teorizar sobre o tema. Mas ao explicar o que é a AD escreveu:

“Um modelo de gestão humanizada é a base de compromissos que emprega participativamente o trabalho, o talento e a criatividade dos colaboradores, baseado na equitativa convergência de interesses da diretoria, fornecedores e principalmente clientes, tendo como objetivos criar as melhores condições para que a organização atinja os resultados necessários com ampla motivação, humor e humildade”. (Lerner, 1996, p. 11).

- 4) Amaru Maximiano, foi convidado, em 1992, a participar de workshops promovidos pela Mercedes-Benz do Brasil, para mapear o estado-da-arte da administração participativa no Brasil, e nos quais viriam colaborar empresas como FIAT e Freios Varga. O autor foi auxiliado pela ANPAR – Associação Nacional de Administração Participativa e pela Método Engenharia. Desses estudos resultou o livro: “Além da Hierarquia, como implantar estratégias participativas para administrar a empresa enxuta”.

O autor destaca algumas questões sobre a Administração Participativa (AD) e ao responde-las esclarece o que entende por AD. São destacadas algumas dessas perguntas e respostas a seguir:

1. Administração participativa é invenção japonesa?

Um dos mitos mais populares da administração participativa é que se trata de

invenção japonesa, que o Ocidente descobriu nos anos 70. A administração participativa existe desde a antiguidade e foi inventada pelos gregos, com o nome de democracia. [...] A partir dos anos 80, os japoneses contribuíram muito para divulgar algumas modalidades e técnicas da participação aplicada à direção de empresas, especialmente quando instalaram subsidiárias nos Estados Unidos e expandiram-se para o resto do mundo.

## 2. Que relação há entre trabalho de grupo e administração participativa?

O trabalho de grupo é uma das ferramentas mais importantes da administração participativa.

Para praticar a administração participativa, normalmente, é preciso recorrer a alguma forma de trabalho de grupo.

Equipes autogerenciadas, círculos de qualidade, assembléias, grupos multidisciplinares de trabalho, equipes de resolução de problemas, comissões, conselhos deliberativos, órgãos colegiados de forma geral e reuniões do gerente com sua equipe, são maneiras de trabalhar que dependem do envolvimento de pessoas em grupos.

## 3. A administração participativa tem uma “receita” ou “formula” do tipo “os dez mandamentos do chefe participativo”?

Não há receitas A administração participativa é muito mais filosofia ou política de trabalho do que técnica. Cada dirigente e empresa pode criar seus próprios métodos de administração participativa.

## 4. A administração participativa resolve todos os problemas?

Em qualquer regime de administração, há decisões e problemas que continuam pertencendo à alçada das atribuições individuais do chefe. Além disso, há problemas que não são bem resolvidos por métodos participativos e que exigem decisões unilaterais. [...] A administração participativa também não resolve problemas cuja solução depende muito mais da competência técnica de um único indivíduo que de uma multidão de pessoas interessadas, porém sem o preparo necessário [...] É mito a idéia de que decisões tomadas por grupo sempre têm qualidade melhor ou são intrinsecamente superiores às decisões

individuais. Acreditar nisto é aceitar a ditadura do coletivo”. (Maximiano, 1995, p. 14-17).

Maximiano, após tentar explicar o que é e o que não é administração participativa, avança uma definição em três pontos, a seguir:

- 1) A administração participativa é uma filosofia ou política de administração de pessoas, que valoriza sua capacidade de tomar decisões e resolver problemas;
- 2) A administração participativa aprimora a satisfação e a motivação no trabalho;
- 3) A administração participativa aprimora o desempenho e a competitividade das organizações. (Maximiano, 1995, p. 19-20).

5. Jair Moggi, na sua dissertação de mestrado para a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP (FEA-USP), “Administração participativa e nível de identificação com a empresa: um estudo de caso “, destaca, baseado em Bernstein, como dimensões da participação os seguintes pontos:

- grau de influência;
- escopo de participação;
- Os níveis organizacionais da participação.

“O grau de influência, que pode variar, a partir da influência mínima que os trabalhadores têm, simplesmente, por receberem informações sobre as decisões da empresa, até um grau ilimitado de influência, concebível quando eles tomam decisões autonomamente, tendo os administradores apenas o papel de suporte. Tais extremos podem coexistir numa mesma organização, aplicando-se a diferentes tipos de questões:

- O escopo de participação, refere-se ao conjunto das questões sobre as quais os trabalhadores exercem graus variados de influência, isto é:
- participação socio-técnica: envolvendo questões que afetam diretamente o empregado e as suas tarefas, nela estão incluídas as condições de trabalho, os salários, a seleção de supervisores, etc;
- participação política: que envolve questões mais amplas, tais como a linha de produtos e

as estratégias de crescimento, que afetam os trabalhadores pelo menos indiretamente, à medida que a estabilidade de emprego e as suas oportunidades de carreira sejam afetadas por essas áreas de política empresarial;

- Os níveis organizacionais da participação, referem-se às instâncias nas quais o trabalhador participa diretamente, ou através de representantes eleitos. Isso pode ocorrer a nível da própria equipe de trabalho, de comissões a nível departamental, de comissões de representantes junto à direção da empresa, da própria diretoria (através de diretores eleitos), ou do conselho de administração “.

6. Os autores Patrícia McLagan e Christo Nel, no livro “A Nova Era da Participação, o desafio de emocionar e envolver pessoas”, dividem o espectro de atividades em que pode ocorrer participação em cinco níveis principais a saber:

Tabela 3.7 - O espectro de atividades em que pode ocorrer participação em cinco níveis principais

<b>Nível de envolvimento</b>	<b>Executivos</b>	<b>Gerentes</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Atividades Típicas</b>
V Participação na Visão	5	3	1	Decisões/influência sobre valores, estratégias, missão. Decisões sobre a estrutura da empresa, Decisões sobre o processo e a cultura gerencial.
IV Participação no contexto	4	4	2	Seleção/aconselhamento sobre a seleção de chefes; Escolha de fornecedores; Influência na magnitude dos orçamentos; Decisões sobre equipamentos e tecnologia; Feedback de desempenho aos chefes, Reengenharia dos processos de trabalho além das equipes imediatas.
III Participação na função	3	5	3	Estabelecimento de padrões e de metas de produção/ trabalho; Escalonamento da produção; Determinação das necessidades dos clientes e respostas às suas necessidades; Estabelecimento de metas dos fornecedores; Admissão/demissão dos membros da equipe.
II Participação na atividade	2	3	4	Círculos de qualidade; Controle de processos estatísticos; Determinação de métodos de trabalho; Multicapacitação através das tarefas; Participação nos lucros.
I Ação prescritiva	1	2	5	Trabalho de limpeza; Segurança; Trabalho mecânico; Alguns processos gerenciais

(Fonte: McLagan e Nel, 2000, p. 199)

Nota: os pesos de 1 a 5 indicam menor para maior participação da função exercida para cada nível em questão (Freitas, 1991, p. 199).

Nardy propõe, no esquema abaixo, dois caminhos para o trabalho nas organizações:

O primeiro, chamado de CCL (Curto Caminho Longo) que partiria de mudanças estruturais e de processos deixando as pessoas (a Cultura Organizacional) por último. Esse caminho pode dar resultados a curto prazo, todavia mantém a forma de pensar e agir das pessoas na organização. Preocupado, esse modelo, com resultados a curto prazo.

O segundo, chamado LCC (longo Caminho Curto) começaria pelas pessoas, trabalharia em seguida os processos e as estruturas da organização.

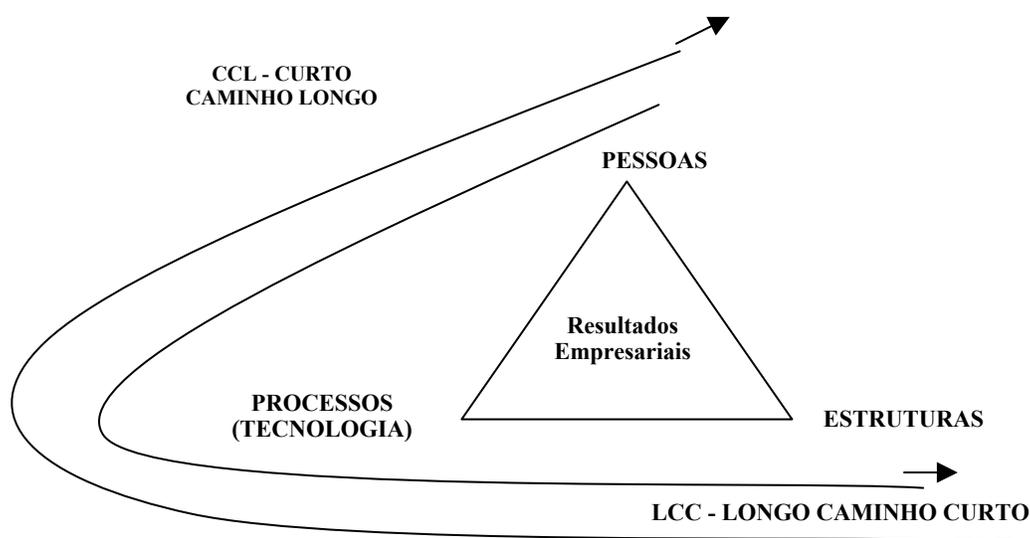


Figura 3.9 - Caminhos para a modernização das organizações pelo Método Participativo (Fonte: Nardy, 99, p. 114).

#### A participação nas estruturas burocráticas.

Nas estruturas burocráticas, as ordens e a comunicação fluem mais no sentido de cima para baixo.

Os ambientes brasileiro e o da SEFAZ, em particular, estão habituados, por anos de rotina, a esse sentido único das comunicações.

O modelo de gerência participativa é novo no mundo e muito frágil no Brasil. Como vimos a Associação de Gerência Participativa já não mais existe em 2004 no Brasil.

Os grupos de CCQ (Círculos de Controle da Qualidade) tão utilizados nos anos oitenta em São Paulo, hoje no ano 2004, também não mais existem no Brasil.

As figuras, abaixo, ilustram as formas de comunicação e participação em organizações tradicionais, como a SEFAZ, como norma de cima para baixo, à esquerda. E como acontecem com as comunicações e a participação em organizações participativas, nessas, nos dois sentidos: de cima para baixo e de baixo para cima.

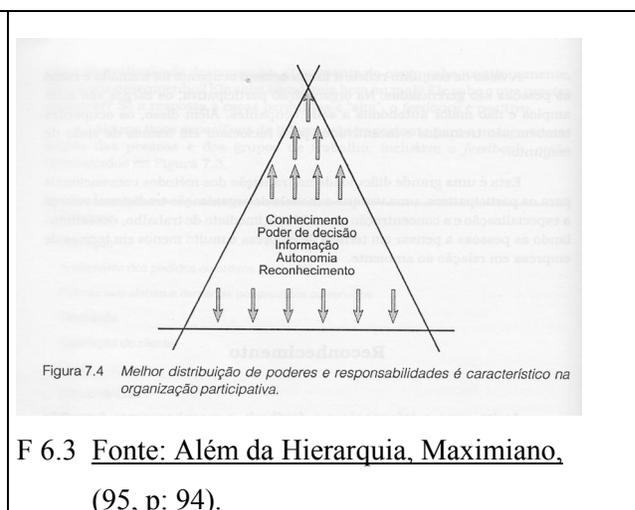
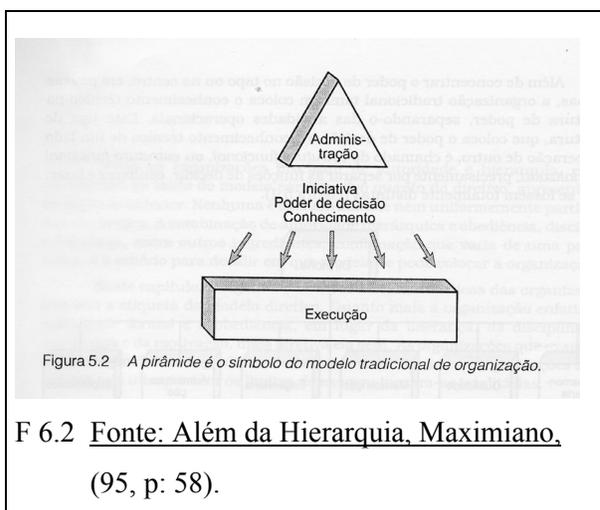


Figura 3.10 - Modelo Tradicional de Organização (Fonte, Maximiano, 1995, p.58 e 94)      Figura 3.11 - Organização Participativa

A comunicação interna nas organizações tem que ser autorizada pela cúpula, principalmente em uma burocracia pública. Caso contrário não prosperará. Os funcionários tem medo de ofender os seus superiores hierárquicos e com isto serem motivo de reprimendas e sanções por parte de seus chefes. O que a burocracia faz com os seus clientes, o povo em geral, também faz com os seus membros os funcionários das próprias burocracias.

Beltrão, nas suas críticas à burocracia estatal brasileira, pregava a transformação dos súditos brasileiros em cidadãos.

Na linha do pensamento de Beltrão diríamos que precisamos transformar os cidadãos.

brasileiros, enquanto funcionários públicos, em cidadãos. Não podemos esperar um atendimento aos cidadãos de qualidade, quando a própria burocracia não tem, internamente, cidadãos.

### **Modelo de Melhoria**

Freqüentemente, a questão primordial que surge é descobrir qual é o melhor caminho para se conseguir uma mudança que resulte em melhoria.

Melhoria resulta de aplicação de conhecimento.

As respostas às questões a seguir fornecem uma base para uma iniciativa de melhoria por meio de mudanças:

- o que estamos tentando realizar?
- Como saberemos que a mudança é uma melhoria?
- Que mudanças poderemos fazer que resultarão em melhoria?

Isto deriva de uma evolução para além do método “tentativa e erro” - habitualmente criticado como um salto brusco para soluções sem estudos suficientes, antes ou depois da tentativa - para o método “tentando e aprendendo” – onde “tentar” significa que a mudança está sendo testada e “aprender” significa que o caso está sendo identificado e servirá para estudar e aprender por meio de tentativa, gerando o conhecimento – que será aplicado para se atingir a melhoria.

Antes de ser implementada, uma mudança deve ser testada para se avaliar o impacto da mudança e para se poder conhecer as diferentes alternativas possíveis.

Um recurso válido para os gestores desenvolverem testes e implementar mudanças é o uso do ciclo PDSA (do inglês Plan, Do, Study, Act) (v. fig. ) como um suporte para uma metodologia eficiente de “tentativa e aprendizado” e que começa com um plano e termina com ações baseadas no aprendizado obtido nas fases Planejar, Executar e Estudar.



Fig. 3.12. – O ciclo PDSA

Normalmente, costuma-se usar vários ciclos seqüenciais para se testar e implementar a fim de se reduzir os riscos de mudanças no processo que pretende obter melhoria. As mudanças deveriam ser testadas em pequena escala para se poder minimizar as conseqüências de um teste mal sucedido.

Implementar a mudança significa incorpora-la às atividades diárias do processo, do serviço ou na versão posterior de um produto. Se a implementação não for feita com os devidos cuidados, a melhoria porventura obtida quando as mudanças forem testadas em pequena escala podem se dissipar com decorrer do tempo.

Finalmente, pode-se combinar as três questões, já formuladas, e o ciclo PDSA para formar o que se denomina a base do Modelo para Melhoria.

O que estamos tentando realizar?

Como saberemos se a mudança é uma melhoria?

Que mudanças podemos fazer que resultarão em melhoria?



Fig. 3.13 – O Modelo para Melhoria

Esta ferramenta pode ser empregada em situações de qualquer nível de complexidade dependendo do processo que se quer melhorar; do efeito estar focado em um novo projeto ou em um reprojeto; no grau de instrução e de escopo de competências das pessoas envolvidas no processo ou produto e da quantidade de pessoas envolvidas no esforço de melhoria. Por causa dessas diferenças, a aplicação do modelo de melhoria poderá variar em termos de formalidade de aplicação – alguns esforços de melhoria poderão requerer pouca formalidade, enquanto outros demandarão formalidade mais complexa. (Langley e outros, 1994, págs. 30 a 40).

## **Capítulo 4**

### **O Contexto das Reformas do Aparelho de Estado, no Mundo, no Brasil e no Estado de São Paulo**

Neste capítulo, tratar-se-á do contexto amplo em que se deu a mudança organizacional da SEFAZ.

Analizamos o contexto maior com os casos do Reino Unido, os Estados Unidos da América, o livro “ Reinventando o Governo” de Gaebler&Osborne que influenciou o Governo Clinton e o resto do mundo.

Um breve relato que parte da fundação do DASP (Departamento da Administração do Serviço Público) por Getúlio Vargas. A fase final do governo militar, com a experiência de Helio Beltrão e a criação do Ministério da Administração e Desburocratização, foi tratada no capítulo 2, Burocracia , pela sua pertinência ,enquanto crítica ao modelo burocrático;aborda-se ,ainda, as experiências do governo Collor e Sarney. E finaliza com a instituição do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado).

A instituição do MARE (Ministério de Administração e da Reforma do Estado) com o seu documento “Plano Diretor da Reforma do Estado”, de 1995, que influenciou as reformas paulistas e de todos os Estados da Federação Brasileira .

A análise da estratégia do Governo do Estado de São Paulo , o estudo do plano de governo do, então, candidato Mario Covas e a sua conexão com o que se passava no mundo e no Brasil, ajuda a compreender o Promocat e o caso DECA eletrônica.

A ligação entre o plano de governo de 1994 e os planos na SEFAZ ,na Coordenadoria da

Arrecadação Tributária (CAT), com o documento “Diretrizes e Metas”, de 1995.

A visão do contexto global e a percepção de que este caso DECA eletrônica está conectado com o que se passa de mais atual na questão da modernização, a mudança organizacional no Estado, numa entidade burocrática como a Sefaz, ajuda a esclarecer o caso DECA eletrônica. F 4.1 Esquema que mostra o contexto estudado para se analisar o caso DECA Eletrônica. F 4.1 Esquema que mostra o contexto estudado para se analisar o caso DECA Eletrônica.

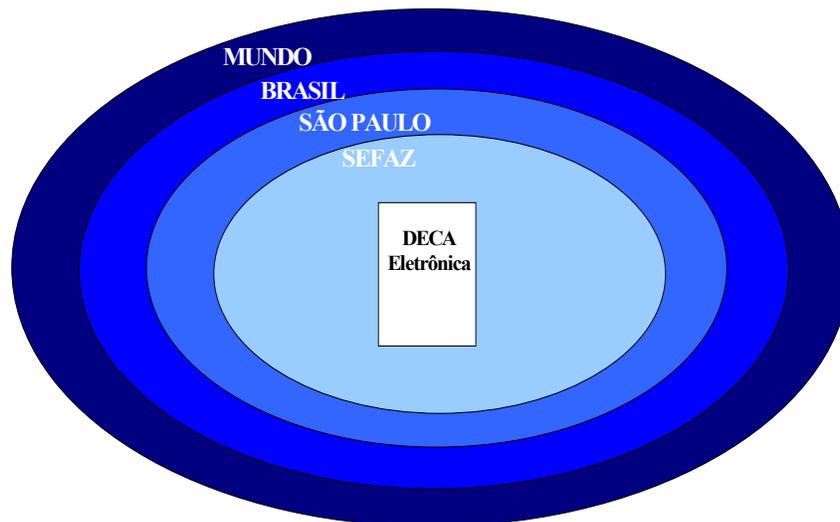


Figura 4.1 - Esquema que mostra o contexto estudado para se analisar o caso DECA Eletrônica.  
(Fonte: elaboração própria deste autor)

## 4.1 Mundo

### 4.1.1 EUA : Reinventando o governo

O mundo, de uma forma geral, tem sofrido fortes mudanças, e o Estado não poderia ficar à parte. Essas mudanças têm sido potencializadas pelo desenvolvimento das Ciências da Informática e, simultaneamente, das Telecomunicações interligadas, nas áreas chamadas TI, Tecnologia da Informação.

Nos Estados Unidos, o livro que retrata essas mudanças é o :“Reinventando o Governo”, de David Osborne e Ted Gaebler, que tem como subtítulo: “Como o espírito empreendedor está transformando o setor público”, lançado nos Estados Unidos, em 1992, e traduzido para o

português em 1997.

Esses autores reconhecem a atitude de cinismo que se apossou dos norte-americanos quando se trata de governo. Lá, como cá, as expressões não mudam muito: “Não está mal, considerando que foi feito pelo governo”; “a viúva sempre paga a conta”; “tenho um amigo que é funcionário público, simplesmente não trabalha ...”.

Sendo assim, Osborne e Gabler, estabeleceram algumas premissas para formular as propostas que apresentaram para melhorar o funcionamento dos governos:

1. Acreditam profundamente no governo. Através do governo, que é o mecanismo por excelência para enfrentar problemas coletivos , como segurança , arrecadação de impostos , saúde , combate a pobreza , etc ;
2. Acreditam que a sociedade civilizada não pode funcionar de modo efetivo sem um governo efetivo – que hoje é uma raridade. As sociedades do conhecimento e da informação pedem, governos muito diferentes daqueles que existiram ou existem: com extensas burocracias centralizadas, padronizadas, e prestando serviços uniformes;
3. Acreditam que o problema do governo não está nas pessoas que trabalham nele, mas sim no sistema como trabalham. Pretendem atacar a burocracia e não quem trabalha nela, acreditam que os sistemas burocráticos possam ser mudados permitindo a liberação das enormes energias desses funcionários, aprimorando as suas capacitações para atender ao público;
4. Acreditam que nem o liberalismo nem o conservadorismo tradicional têm muita relevância para os problemas enfrentados, hoje, pelos governos. Os autores não acreditam que os problemas sejam resolvidos gastando-se mais ou menos, criando-se novas burocracias ou “privatizando – se” as já existentes, acreditam que é preciso reinventar os governos para que se tornem eficazes.
5. Acreditam profundamente na equidade – na igualdade de oportunidades para todos os cidadãos (Osborne&Gaebler, 97, p. XV a XVII).

A denominação de governo empreendedor, ou governo inovador, está mais ligada aos exemplos, que têm surgido nos Estados Unidos, principalmente nas áreas municipais e estaduais.

Essa palavra — empreendedor — derivada do francês, “entrepreneur“, e que foi utilizada inicialmente por Jean B. Say , economista, do século XIX, aparece no contexto:

“O entrepreneur movimentava recursos econômicos de um setor de menor produtividade, para um outro de maior produtividade e rendimento” (Osborne&Gaebler,97, p. XVII). Ou, em outras palavras, o empreendedor emprega recursos de novas formas, para aumentar, maximizar, a eficiência e a produtividade.

Essa definição pode, e deve, se aplicar aos setores: privado, público e ao chamado de terceiro setor - o voluntariado.

Os empreendedores estão associados a grandes riscos. Como poderiam funcionários públicos correrem riscos e colocarem a perder os recursos da população arrecadados pelos impostos?

Os empreendedores estão à procura de boas oportunidades e não à procura dos riscos. Uma definição de Peter Drucker ajuda-nos a entender esse ponto crucial:

Faz um ou dois anos, participei de um simpósio universitário sobre inovação em que falaram alguns psicólogos. Embora suas contribuições discordassem em quase tudo, todos se referiram à personalidade do empreendedor, que se caracterizaria por uma ‘propensão para o risco (Osborne & Gaebler, 97, p. xvii).

Depois disso, um inovador e empreendedor bem-sucedido, e bastante conhecido, que, ao longo de 25 anos, tinha transformado o processamento de dados num setor importante, e em escala mundial, foi convidado a fazer comentários, declarando o seguinte:

Estou perplexo com a apresentação de vocês. Acho que conheço um bom número de inovadores e empreendedores de sucessos, começando comigo, mas nunca encontrei uma “personalidade de empreendedor . No entanto, os empreendedores de êxito, que conheço, têm todos uma coisa – e só uma coisa – em comum: eles tendem a não assumir riscos. Na verdade, procuram definir os riscos que precisam correr para minimiza-los, ao máximo possível. Se não fosse assim, nenhum de nós teria tido sucesso. Quanto a mim, se tivesse querido assumir riscos Ter-me-ia dedicado aos negócios imobiliários, ou à compra e venda de matérias-primas. Ou, então, teria sido pastor profissional, como queria minha mãe. Isso está de acordo com minha própria experiência. Os inovadores

que eu conheço têm sucesso nos seus empreendimentos, na medida em que definem os riscos para limita-los. Têm êxito, na medida em que analisam, sistematicamente, as fontes de oportunidades de inovar; identificam uma oportunidade e se põem a explorá-la (Osborne & Gaebler 97, p. XVII).

E o mesmo Peter Drucker, citado pelos autores, escreve:

Após seis meses, na direção de uma instituição destinada a servir ao público, especialmente se for governamental, a pessoa com mais capacidade inovadora e empreendedora passa a se comportar como um burocrata da pior espécie, lento e rotineiro, ou como um político ávido de poder (Osborne & Gaebler, p.xvii).

A falha principal dos governos tem a ver com os meios e não com os objetivos, segundo os autores.

Os exemplos, vistos nos Estados Unidos, de instituições públicas, que se transformaram de burocracias convencionais em organizações inovadoras, flexíveis, e que responderam bem às demandas do público, fizeram os autores acreditarem na possibilidade de: reinventar o governo.

O contexto para o surgimento do governo empreendedor existia , assim é possível analisar a proposta para a reinvenção do governo, segundo Osborne e Gabler, que é constituída de dez princípios:

- Governo catalisador: navegando em vez de remar;
- Governo pertencente à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo;
- Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços;
- Governo orientado por missões: transformando órgãos burocratizados;
- Governo de resultados: financiando resultados não recursos;
- Governo e seus clientes: atendendo à necessidade do cliente e não da burocracia;
- Governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas;
- Governo preventivo: a prevenção em lugar da cura;
- Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe;
- Governo orientado para o mercado: induzindo mudanças através do mercado (Osborne & Gaebler, 97, p. XVII).

Os governos, diante da imensa pressão fiscal, tinham que mudar a forma de operar e os

Prefeitos e Governadores passaram a adotar caminhos como: “parcerias do setor público com o privado”, os administradores do governo passaram a falar em “gerência de empreendimentos”, “organizações de aprendizagem”, “Cidades autoconfiantes”.

Peter Drucker escreve a respeito de organizações eficazes:

As organizações bem-sucedidas, distinguem direção superior, da gerência de operações, de modo a permitir que a direção superior se concentre no processo decisório e na estratégia a seguir, onde a operação tem que ser confiada a pessoas diferentes, com cada grupo tendo os seus próprios objetivos e a sua missão, com autonomia e esfera de ação (Osborne&Gaebler, 97, p. 36).

Esse método salva os dirigentes de se distraírem com a operação, e abdicarem, ou tratarem, com desleixo perigoso, as decisões estratégicas que precisam ser tomadas.

Os governos empreendedores, liberados para buscar no mercado serviços mais eficientes e baratos, tornam-se administradores governamentais que podem dar maior produtividade aos recursos disponíveis utilizando, por exemplo, a competição e a concorrência. Fica preservada, aqui, a máxima flexibilidade de resposta às circunstâncias cambiantes e assegurada a responsabilidade pela qualidade do serviço contratado, pois os fornecedores sabem que podem deixar de sê-lo, se não proporcionarem um bom rendimento aos órgãos contratantes, ao contrário dos funcionários públicos que, de antemão, sabem que não serão descartados.

Além do distanciamento das partes sobre as decisões do governo, o mais grave na relação entre o público e seu fornecedor de serviços públicos está a arrogância com que os burocratas tratam o público. Parece que esse comportamento é universal, com variação, apenas, de intensidade, uns mais outros menos.

No ano de 1950, os americanos empregados poderiam ser divididos, “grosso modo”, em dois grupos:

Trabalhadores não especializados, que respondiam por dois terços do total geral de empregados;

Trabalhadores especializados, que utilizavam mais o cérebro do que as mãos, e

representavam o um terço restante.

Nos anos oitenta, nos Estados Unidos, com as mudanças na sociedade, com o avanço dos meios de comunicação, com a expansão do número de escolas, com as mudanças da distribuição de empregos entre a indústria, o comércio e os serviços, essa relação se alterou, sem dúvida, estando quase invertida, pois surgem dois terços de trabalhos especializados, e somente um terço nos trabalhos não especializados. Hoje, até os *motoboys* são treinados pelas suas empresas, para melhor desempenharem os seus serviços, e o número de escolas expandiu-se significativamente.

Vê-se, assim que, uma população, cada vez mais instruída e informada, passa a exigir dos seus fornecedores, em geral, melhor qualidade dos produtos que se lhes oferecem e dos serviços que lhes são prestados. Da mesma forma que a sociedade se organiza melhor, para lutar pelos seus direitos, destaca-se, hoje, mais a imagem de consumidores e menos de cidadãos.

Para lidar com essas mudanças, tão expressivas, os governos empreendedores começaram a se transformar. Passaram, por exemplo, a ouvir os clientes, através de pesquisa de opinião pública, ou sob outros métodos, desenvolvidos, originalmente, para a iniciativa privada.

Os autores, Osborne e Gaebler, verificaram nas suas pesquisas, nos Estados Unidos, que os métodos mais comuns para se ouvirem os clientes são os seguintes:

- Pesquisa de opinião;
- Acompanhamento do Cliente;
- Pesquisas Comunitárias;
- Contato com o Cliente;
- Relatórios de Atendimento ao Cliente;
- Conselho de Clientes;
- Grupos de Interesse;
- Entrevista com Cliente;
- Correio Eletrônico;
- Treinamento para Atendimento ao Cliente;
- Teste de *Marketing*;
- Garantias de Qualidade;
- Inspetores;

- Ombudsmen (Ouvidorias );
- Sistemas de Acompanhamento de Reclamações;
- Números de telefone para chamadas gratuitas, tipo “0800”;
- Caixa de Sugestões(Osborne&Gaebler, 97, p. 193 a 195).

Esses conceitos exerceram influência direta nos formuladores do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) e no próprio Governo Mário Covas do Estado de São Paulo e na SEFAZ .

#### 4.1.2 O caso da reforma no Reino Unido

A reforma do aparelho do Estado foi preocupação de , praticamente, todos os países ocidentais nos anos 80 e a reforma não tem fim , prossegue nos dias de hoje. A reforma no Reino Unido , sob a administração Tachter, serve como referencial para o que se passa no Brasil. Abrucio, em: “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”, explica a evolução do modelo da Grã Bretanha .

O autor explica as três fases recentes da reforma do aparelho do Estado conforme quadro abaixo:

Tabela 4.1 Respostas à crise do modelo burocrático inglês (Whitehall)

Modelos e suas Características	Gerencialismo puro managerialism	Consumerism	Public Service Orientation
Objetivo principal :	Economia / eficiência (produtividade )	Efetividade / qualidade	Accountability/equidade
Como encaram o público externo:	Tax payers (contribuintes )	Clientes / consumidores	Cidadãos

(Fonte: Pereira, Spink, 1998, p. 181)

- 1) Gerencialismo puro, tem como principais objetivos reduzir os custos do setor público e aumentar a produtividade. O fato é que, naquele momento, as modificações efetuadas na burocracia estavam vinculadas a um projeto de reforma do Estado que se caracterizava como

um movimento de retração da máquina governamental a um número menor de atividades. A palavra de ordem da Primeira-Ministra Inglesa era “rolling back the State”;

- 2) O *consumerism*, as críticas mais pertinentes ao modelo gerencial puro na Grã-Bretanha não visavam a volta ao modelo burocrático weberiano , e sim a correção do managerialism, a fim de que incorporasse novos significados. Primeiro, introduzindo o conceito de qualidade no setor público. Desde a metade da década de 80, o governo britânico, como outros ao redor do mundo, vem procurando se utilizar do referencial da qualidade na avaliação de resultados das agências e dos programas. Isso ocorreu, em primeiro lugar, por causa das críticas contra a ênfase atribuída à mensuração da eficiência e não à efetividade dos serviços públicos (a diminuição dos custos pode conduzir à redução do nível de qualidade dos serviços do que a um aumento da produtividade);
- 3) Public Service Orientation (PSO), toda a reflexão realizada pelos teóricos da PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia , utilizando-se de conceitos como accountability, transparência, participação política equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate do modelo gerencial. {...} O conceito de esfera pública como locus de transparência e de aprendizado organizacional deve estar presente na atuação da burocracia, sobretudo quando da formulação das políticas públicas. O planejamento estratégico, por exemplo, não pode ficar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público”. (Bresser Pereira, Spink, 1998, p. 178-191).

## **4.2 Brasil . Reforma do aparelho do Estado-Brasil, Governo de São Paulo e Secretaria da Fazenda**

### **4.2.1 Brasil um panorama dos governos da União: Vargas, JK, os militares, Sarney, Collor e FHC**

O Estado Brasileiro, no século XX, sofreu reformas nos anos 30, nas quais emerge a administração burocrática. O Estado assume papel decisivo na aceleração da industrialização brasileira intervindo no setor produtivo.

O Governo Vargas empreendeu uma reforma da máquina burocrática . Com o apoio a a

coordenação de Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, sofre um processo de racionalização. As primeiras carreiras burocráticas são organizadas e o concurso público é adotado como forma de ingresso ao serviço público .

O DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público foi criado em 1936. Nos seus primórdios, a administração pública sofre a influência da teoria da administração científica de Taylor , tendendo à racionalização mediante a simplificação , padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Na administração de recursos humanos, o DASP representou tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos , baseados no princípio do mérito profissional.(MARE, 95, p; 4)

No governo JK as tentativas de reformar a máquina pública não pararam.

Nesse governo, foram criadas estruturas paralelas, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para a simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e à descentralização de serviços.

Os Governos Militares atuaram na reforma da máquina do Estado com a facilidade dos Decretos-Lei.

A reforma, trazida a efeito com o Decreto- Lei 200, constitui num marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Esse decreto-lei 200 permitiu a transferência de atividades dos ministérios para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista , a fim de obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional.

Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa: o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

A administração indireta se expandiu numa tentativa de “flexibilizar a administração pública”(MARE, 95, p: 4).

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central.

Em 1970, uma nova iniciativa no sentido da modernização da administração pública teve início , com a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização. Reuniu-se, em torno dela, um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscou implantar as novas técnicas de gestão e, particularmente, de administração de recursos humanos na administração pública federal.

No início dos anos 80, no governo Figueiredo, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND, sob o comando de Hélio Beltrão.

Os objetivos desse programa eram: a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e a simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.(MARE, 95, p.5)

O período militar se encerra e o novo governo, que saiu de um acordo entre a oposição aos militares e uma dissidência de governistas , tem compromisso com a democratização. A nova constituição é outorgada .

A Constituição Federal de 1988 retorna a organização burocrática e se afasta da administração pública gerencial. (Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995, p. 24-26).

No governo Sarney o tema da reforma do aparelho do Estado permanece na pauta, Aníbal Teixeira, ministro do Planejamento em 1987, relata as ações desse governo no livro: Reengenharia no Governo, de 1996. As críticas são sempre as mesmas como se pode ver nas suas próprias palavras:

“Encontramos concordância quanto a idéia de que a máquina pública é ineficiente. Em que termos pode-se identificar essa ineficiência e até que ponto podem ser corrigidas as distorções sem agressão à lei ou à “cultura” própria da burocracia? {...}

- Dentre as principais críticas à administração pública, podemos enumerar:

- Duplicidade de órgãos e de funções, tanto horizontal quanto verticalmente;
- A profissionalização é deficiente, em vista do precário sistema de admissão e a falta de treinamento em serviço;
- A burocracia e o papelório tendem a ser crescentes, pois, a não ser em áreas limitadas, a informática não é adotada (1986);
- Regulamentos, normas e procedimentos rígidos inibem o aparecimento de gerentes criativos e o aspecto formal está sempre sobrepondo-se ao funcional;
- Sistema hierárquico funda-se na concepção clássica de Max Weber, voltada para cima e para dentro, em vez de aberta;
- As decisões não são participativas: a ênfase é na hierarquia formal (chefe) e não na direção orgânica (líder);
- Nível de incentivos é mínimo, por causa das baixas remunerações e da absoluta falta de relação entre estas e os resultados obtidos;
- A ação formal prepondera sobre a obtenção de resultados;
- Não há administração por objetivos, no sentido adotado pela iniciativa privada;
- Funcionário médio não entendeu ainda o conceito de organização voltada para o cliente, pois não entende o contribuinte e usuário do serviço público como cliente a ser conquistado dia-a-dia;
- A idéia de que devemos estar de “olho na concorrência” é um conceito da iniciativa privada ;
- A estrutura formal repele a delegação de funções e serviços a terceiros (terceirização) , a privatização e a participação das forças comunitárias" (Teixeira, 1996, p.48-50).

O Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) vai empreender ousada tentativa de reforma do aparelho do Estado. Cria, no início do governo, o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado).

A reforma do aparelho do Estado vem ocorrendo com mais intensidade, no mundo, desde os anos oitenta e, em todos os países, as pressões para um Estado mais enxuto e mais ágil tem acontecido, mas dois dilemas se colocam: um é o impulso para se organizarem governos que funcionem melhor e custem menos. Porém as táticas de curto prazo para cortar gastos tem feito com que, a longo prazo, seja ainda mais difícil se obter melhores resultados. O outro dilema, porém, é decidir o que o governo deve fazer. Muitas reformas têm se concentrado na identificação das partes do Estado que podem ser reduzidas (Bresser&Spink, org, 98, p.21).

O Brasil optou pela reforma pública gerencial e, no ano de 1995, o governo publicou um livro branco com o título: Plano Diretor da Reforma do Estado (MARE, 95), nele faz um breve histórico da crise do Estado brasileiro que, nos anos sessenta e setenta, amplia a sua participação como investidor direto na produção de bens. Nos anos oitenta, com a crise de crescimento da economia, a chamada década perdida, a crise se acentua e pede solução. A crise do Estado define-se então :

Como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;

O esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas;

A superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (MARE, 95, p. 15).

Num primeiro momento, a crise foi ignorada, mas, depois, no início do governo Collor, buscou -se uma ação radical, e nem sempre eficaz. Tinha-se então duas posturas diante da crise: uma de ignorar e uma outra de ser radical , mas nenhuma delas conduziu o país ao progresso nesse campo.

Nesse sentido, segundo o documento MARE de 1995, são inadiáveis:

- O ajustamento fiscal duradouro;
- Reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política

industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna, e criem condições para o enfrentamento da competição internacional;

- A reforma da Previdência Social;
- A inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- A reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar, de forma eficiente, políticas públicas.(MARE, 95, p. 16).

Esse documento, do MARE, de 1995, ressalta que se deve distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado, pois a reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito, está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

O Plano Diretor, porém, focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem, também, ser aplicadas no nível estadual e municipal.

Sendo assim, a reforma do Estado era entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Considerando-se essa tendência, pretende-se reforçar a governança-a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada ao atendimento do cidadão. O Plano Diretor para a reforma do aparelho historia as três formas de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Vê-se, assim, que a reforma do aparelho do Estado torna-se necessária nos anos noventa, por outra razão, não apenas para dar resposta à crise generalizada do Estado mas por se caracterizar, também, como uma forma de defender o Estado enquanto “res pública”, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos. A defesa da coisa

pública vem sendo realizada nas democracias modernas em dois níveis distintos: no nível político e no administrativo. No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século XIX, junto com o Estado liberal, como forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo, à medida porém, que o Estado foi assumindo a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais, a estrutura administrativa, também, crescia, em dimensão; foi-se percebendo, então, que os custos dessa defesa podiam ser mais altos do que os benefícios proporcionados por esse controle. Por isso, no século XX, as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial.

A administração pública burocrática surge na segunda metade do século XIX. Na época, o Estado, e o seu desenvolvimento, estavam sendo norteados pelos princípios: da profissionalização, da idéia de carreira, da hierarquia funcional, da impessoalidade, e do formalismo. Em síntese, o poder racional legal (Weber, 82, p. 250, 251), em que os controles são estabelecidos para se evitarem a corrupção e o nepotismo, e esses controles são sempre “a priori”. E parte, desse modelo, a desconfiança prévia dos administradores públicos e dos cidadãos, que se relacionam com o Estado. Nesse caso, os controles rígidos dos processos são estabelecidos, por exemplo, sobre a admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário público. E, como consequência, o Estado volta-se para si mesmo e acaba perdendo a noção da sua missão básica, que é a de servir à sociedade.

Segundo o *paper* do MARE a administração pública tem, como defeito mais comum, a sua auto-referência, a ineficiência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos, que deveriam ser vistos como clientes. Mas a administração pública fica controlando os abusos, os desvios, o que em regra geral consegue fazer. Esse defeito não era muito percebido no passado, quando o Estado se resumia a manter a ordem pública, a administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade privada.

A administração pública gerencial, contudo, emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior.

A eficiência da administração pública, a necessidade de se reduzirem custos e de se aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, torna-se essencial. A reforma do aparelho do Estado passa, então, a ser orientada, predominantemente, pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A administração pública gerencial vem constituir um avanço e, até certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática.

Isso não significa, entretanto, que se neguem todos os seus princípios burocráticos, pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora de forma mais flexível, alguns de seus princípios fundamentais, como: a admissão de funcionários segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, conserva as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A diferença básica está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua como princípio fundamental. (MARE, 95,p.22,23)

Na administração pública gerencial, a estratégia volta-se para:

- A definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
- A garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais, e financeiros, que lhe forem colocados à disposição, para que possa atingir os objetivos contratados;
- O controle ou cobrança, “*a posteriori*”, dos resultados.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, estruturas mais horizontais (sistema Matricial), descentralização de funções, incentivos à criatividade, que se contrapõem à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da

administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e de eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução, na administração pública, da cultura e das técnicas gerenciais modernas. (MARE, 95 p:30-32)

O diagnóstico da administração pública federal levou em consideração as condições do mercado de trabalho, e a política de recursos humanos do Estado, e procurou distinguir três dimensões dos problemas:

1. A dimensão institucional–legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado;
2. A dimensão cultural, definida pela coexistência de valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira;
3. A dimensão gerencial associada às práticas administrativas.

A dimensão gestão diz respeito a um elemento central da técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores. A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos, através de concursos, e processos seletivos públicos. Treina, permanentemente, os funcionários, desenvolve sistemas de motivação, não apenas de caráter material, mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados. (MARE,95,p:34-37)

Segundo o paper do MARE a transição para uma administração pública gerencial só será possível se, ao mesmo tempo que se aprovam as mudanças legais, ocorreram mudanças na cultura administrativa do país.

A estratégia da reforma do aparelho do Estado prevê, ainda, a retomada do programa de qualidade total, que deverá enfatizar, não apenas o aspecto qualidade total mas, também, o aspecto participação, essencial para o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional.

Neste contexto o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública estará voltado para o aprimoramento e melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo

setor publico.

O Plano Diretor da Reforma do Estado termina com um objetivo a longo prazo:

A consolidação da cultura gerencial e da valorização dos servidores, através do resgate da identidade com o serviço público, e o surgimento de uma nova sociedade, baseada na participação popular, que recoloca o Estado como instrumento do exercício da cidadania .

Esses conceitos e propostas de administração pública gerencial ,participação crescente dos funcionários e dos cidadãos na gestão da máquina do Estado vão ganhar um aliado tecnológico. Nos anos noventa, a Tecnologia de Comunicações, aliada à Tecnologia de Informática, vão dar nascimento à Tecnologia da Informação. Esse fator tecnológico auxiliará a melhoria dos serviços públicos no mundo e no Brasil .(MARE,95,p:40)

### **4.3 A tecnologia da informação, a internet e a reforma do Estado**

A Tecnologia da Informação, a Internet, o mercado de informações, a convergência digital, economia digital, são termos que ganham força nos anos 90. Os seus princípios, todavia, já se delineavam no final da década de 70. Esses princípios englobam dois aspectos um tecnológico e outro organizacional. O processo tecnológico refere-se ao processo de unificação das funções e do mercado de produtos já existentes de informática e de comunicação que, até então, eram relativamente distintos. O computador passou a incorporar a funcionalidade dos aparelhos de comunicação (fax, telefone, televisão) e o telefone a funcionalidade do computador. (Sato, 97, p:4)

Surge a internet, rede mundial composta de redes de computadores que utilizam um protocolo de comunicação comum, TCP/IP (Transmission Control Protocol /Internet Protocol).

O princípio desse processo foi desenvolvido pela Advanced Research Projects Agency (ARPA), uma organização do Departamento de Defesa Americano, no final dos anos 60 com objetivos militares. Ao longo dos anos, novas redes foram conectadas, como BITNT e a CSNET com a finalidade de ligar organizações de pesquisa e acadêmicas, mas, apenas em 1986, foi dado um passo significativo para a expansão da Internet, quando a National Science Foundation (NSF) desenvolveu uma rede para conectar universidades/centros de pesquisa acadêmica, importantes

como os das Universidades de Cornell, de Illinois e da Califórnia. Nos anos 90 a Internet se desenvolve rapidamente e passa a ser utilizada pela população em geral, principalmente nos Estados Unidos. (Sato, 97, p:4)

Resumidamente, pode-se verificar as características da Internet e a demanda da administração pública nos anos 90:

Tabela 4.2 - Características da Internet e as necessidades da administração pública

<b>Internet (características)</b>	<b>Demanda da administração pública nos anos noventa</b>
Baixo Custo	Restrição Fiscal
Informação / serviço personalizado Rapidez / agilidade/transparência	Foco no cidadão
Rapidez / agilidade	Administração gerencial, voltada para resultados e não no controle de processos
Mídia de acesso global	Maior grau de inserção internacional
Transparência / interatividade	Controle Social

(Fonte: Sato, 97, p. 6)

Os estágios de desenvolvimento de uma *home page*, podem ser classificados em três etapas, o quadro, a seguir, os representa:

Tabela 4.3 - Os estágios de desenvolvimento e uma *home page*

<b>Estágio</b>	<b>Grau de articulação / Gestão 1</b>	<b>Grau de desenvolvimento Técnico 2</b>	<b>Oferta</b>
Informativo	Baixo	Baixo	Estágio em que a <i>home page</i> é utilizada simplesmente para informar (quadro de avisos)
Interatividade	Médio	Médio	Estágio em que os <i>e-mails</i> são utilizados como fonte para aperfeiçoamento da homepage e da própria instituição. Também realiza a função do estágio anterior
Prestação de Serviços	Alto	Alto	Estágio em que a <i>home page</i> cumpre, além daquelas tarefas dos estágios anteriores, a função de oferecer serviços/informações que agregam efetivamente valor para o usuário (economia de tempo e recursos, p.ex)

(Fonte: Sato, 97, p. 5)

Os estágios de desenvolvimento de uma *home page* referem-se à necessidade de os departamentos e até diferentes instituições, dependendo do tipo de informação ou serviço, estarem engajados no processo de alimentação de informações, de respostas aos *e-mails* e na criação / manutenção de serviços através da *home page*.

Referem-se à necessidade de equipamento e pessoal especializado. (Sato, 1997, p 3, 4, 11 e 13) As novas tecnologias são administradas no Estado brasileiro através de empresas públicas : Serpro, Dataprev, Prodesp.

A Internet se expandiu em grande velocidade no Brasil e no Mundo; o gráfico abaixo nos mostra o percentual da população com acesso à Internet nesses países.

Figura 4.2 - Percentual da população com acesso à Internet no Brasil e nos EUA.  
(Fonte: Organização das Nações Unidas – ONU - [www.un.org](http://www.un.org))

#### **4.4 A questão das empresas públicas de informática e a reforma do aparelho do Estado**

No texto “A tecnologia da Informação na Reforma do Estado”, apresentada no I CONIP - Primeiro Congresso Nacional de Informática Pública , que se realizou entre 21 e 23 de novembro

de 1995, o eng. Ricardo Adolfo de Campos Saur apresenta alguns pontos que têm utilidade no caso de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, e a Prodesp (Cia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo).

O autor destaca dois problemas:

O primeiro a nossa tolerância com o deslumbramento tecnológico, os profissionais ligados a computação tende a considerar a tecnologia um fim em si mesma . {...} Mas um erro ainda maior é observado na concepção de finalidade dos sistemas públicos de informação . A prática , talvez exacerbada no Brasil pelos tempos de autoritarismo , era desenvolver sistemas comprometidos com o usuário-burocrata em detrimento do usuário-cidadão. Ousaria dizer que originalmente todos os sistemas governamentais de informação desenvolvidos pelas empresas publicas federais, estaduais e municipais de informática , foram feitos sem qualquer compromisso com o cidadão comum.

Isto, é bom frisar , nada tem a ver com sistemas bem ou mal feitos, eficientes ou ineficientes , pouco ou muito eficazes do ponto de vista técnico.

Mas não se pode negar que o “dono”do sistema acaba não sendo a Sociedade , mas o núcleo burocrático que encomenda a aplicação, segundo suas necessidades operacionais e para seu uso exclusivo. Esta prática seguiu um padrão consistente, profundamente elitista e excludente, onde preocupar-se com o cidadão-público era desperdício de recursos (Saur, 1996, p. 5-6).

Diante dessa constatação, o autor propõe alternativas e a realocação da prioridade onde ela deve estar : a serviço do cidadão . E destaca três paradigmas que devem ser observados :

O primeiro já está colocado, e é um paradigma político por excelência, inteiramente sintonizado com a reforma do Estado: abertura das informações, invertendo a regra dominante no passado recente ;

O segundo é um novo paradigma tecnológico: não há mais lugar para sistemas que nos escravizem a fornecedores ou marcas, sejam de *hardware* ou de *software* , sejam nacionais ou estrangeiros;

O terceiro novo paradigma é de natureza organizacional, voltado para a reforma mais específica do aparelho do Estado, e diz respeito à missão estratégica e operacional das atuais

empresas públicas de processamento de dados e seu relacionamento com a administração direta, seja a nível federal, estadual ou municipal (Saur, 96, p: 6, 7).

Saur destaca que, nas empresas públicas de processamento de dados, na década de 60, se assistiu à centralização buscando economia de escala.

O aparecimento das máquinas de 3ª geração, com os novos *chips* reforçou a posição dessas empresas tidas como fortalezas da eficiência e da modernidade. O que se assistiu foi maior rapidez e maior centralização e segurança, mas quase nenhuma mudança de métodos.

Os primeiros terminais *on line* começam a surgir, especialmente, na cobrança de tributos. Os protocolos de comunicação eram proprietários e fechados.(Saur, 97, p, 7)

Os fornecedores de máquinas garantiam a excelência técnica e administrativa. A IBM dominava o mercado de *mainframes* que tinham a exclusividade na tecnologia. Essa fase vai até o final dos anos 80. Poder-se-ia classificá-la como a primeira onda tecnológica.

Nesta etapa a empresa pública monopolista ditava as regras aos usuários.

A segunda geração de plataformas tecnológicas caracteriza-se pelo surgimento dos microcomputadores. O Brasil possui a fábrica Cobra no Rio de Janeiro, todavia o impacto dessa tecnologia foi fraco nas empresas públicas de processamento de dados.

A terceira “onda” ou plataforma surge com o aparecimento dos computadores pessoais (PC –Personal Computer) que modificaram completamente o panorama da computação e a relação da empresa pública com o seu usuário .

Em muitos casos, com a ampliação do número de fornecedores e o envolvimento direto do usuário final com o micro, o usuário que antes olhava para o computador (o *mainframe*) como um totem, inacessível, passa a interagir com os microcomputadores e ter um certo domínio sobre esse meio .

Num primeiro momento, a proliferação de redes locais e a queda vertiginosa dos preços das máquinas, se, de um lado populariza e democratiza o uso da informática, do outro cria ilhas de sistemas isolados e redundantes em informação colhida e tratada.. Contudo, o saldo final tem sido

muito positivo.(Saur, 97, p, 8)

Uma das mais marcantes mudanças passa a ser a influência nas negociações do provedor/usuário, pois mesmo não conhecendo informática a fundo, não se deixa intimidar e os questionamentos desses clientes ajudam na definição das novas aplicações.

Entretanto, as empresas publicas reagem, no princípio, negativamente à terceira onda, simplesmente vendo os micros e os “micreiros” como inimigos. Isso aumenta o fosso que os separa dos clientes. Essas empresas mantêm a sua “mentalidade de aquário”, perdendo apoio político e incapazes de renovar, tecnologicamente, seus quadros. As tentativas de manter o monopólio se sucedem, tentando mantê-lo através de decretos e portarias. Na realidade, o futuro desta linha está selado. A disputa entre “pessoal do grande porte” e os chamados “micreiros” se afirma.(Saur, 97, p:9)

A busca de uma síntese entre o melhor oferecido pela tecnologia de grande porte e os modernos PCs parece ser o caminho da racionalidade .

A perda do monopólio, na prática dessas empresas públicas de informática, pode levar a uma desintegração, com a formação de ilhas que terão, cada vez mais, dificuldades em se comunicar. A redundância, negativa, passará a avançar, com órgãos públicos de um mesmo governo demandarem a mesma informação do cidadão (Saur,96, p:10).

O autor de maneira clara se pronuncia sobre esse risco:

Apesar de tudo isso, consideramos imprescindível a existência de um tipo de organismo estatal para ser o guardião das informações do cidadão. Não acreditamos terceirizar para empresas privadas informações de cunho pessoal, nem que seja possível fazer “outsourcing” de informações do Governo. Queremos entretanto um organismo diferente das empresas atuais da área; além de ser tecnicamente confiável e eficiente, com capacidade de renovar-se tecnologicamente, e sobretudo, com conduta transparente (Saur, 1996, p. 11 a 14).

No Estado de São Paulo, a Prodesp (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo) é a responsável em todas as Secretarias e órgãos do Estado de São Paulo pelos serviços de informática.

As empresas públicas brasileiras começaram com o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) em 1o de dezembro de 1964, no governo Castelo Branco .

O SERPRO iniciou suas atividades com um IBM 1401 e um UNIVAC 1004, implantando um controle automatizado para controle de arrecadação de impostos em grandes centros (Romero, 89, p:23).

No Estado de São Paulo, o primeiro computador foi instalado no DAE (Departamento de Águas e Esgotos ), em 1959. Era um UNIVAC (Universal Automated Computer) modelo 120. Essa máquina tinha um número enorme de componentes : 4.500 válvulas e 20.000 metros de fios.

O primeiro birô de processamento de dados foi o CELEPAR, criado pelo governo do Paraná, antes mesmo do SERPRO.

A PRODESP vai nascer fruto da Reforma Administrativa que o governo paulista organizou.

Criou-se o GERA (Grupo Executivo da Reforma Administrativa) incumbido de estudar a criação de instrumentos que otimizassem a máquina administrativa paulista.(Romero, 89, p:31).

A primeira medida do GERA foi estabelecer um programa básico identificado com o nome de Sistema de Processamento de Dados da Administração Pública ,sustentado por duas finalidades imediatas , a saber :

- a) A necessidade de unificar as políticas do Estado para o tratamento dos problemas relacionados com o processamento de dados,buscando centralizar os recursos materiais e humanos ,então,existentes ;
- b) Constituir uma unidade destinada a prestar serviços e centralizar as atividades dispersas entre os diversos órgãos do Estado de São Paulo.

Foi criado o CEPD (Conselho Estadual de Processamento de Dados),decreto numero 49.168, de 29 de dezembro de 1968. Em 24 de julho de 1969 ,pelo decreto-lei numero 137,foi criada a PRODESP.

Na época, o ICM paulista era processado pelo SERPRO, criado em 1964.

Em 10 de outubro de 1969, a PRODESP inicia as suas atividades na SEFAZ, ficando até 1970 quando muda para prédio próprio. (Romero, 89, p:32, 33, 34 e35)

Abaixo, as fotografias de duas tecnologias, à esquerda o modelo *mainframe* e à direita um computador “plataforma baixa” que permite acessos via Internet pelos usuários finais.



F 4.3 Servidor IBM Prodesp – *Mainframe*  
(Fonte: Prodesp - ambas)



F 4.4 Servidor Sun Sefaz, DTI - Plataforma Baixa

#### **4.5 A Reforma do aparelho do Estado: o caso paulista a partir de 1995**

O Estado de São Paulo, a partir de 1995, com o primeiro mandato de Mário Covas, buscou a reconstrução das condições financeiras do Estado, que se encontravam em situação crítica, no início do Governo. E com as condições financeiras restabelecidas, pôde começar um profundo processo de modernização da máquina, buscando a simplificação da burocracia e a colocação dos cidadãos como o foco principal da máquina do Estado.

O Governo Mário Covas foi acompanhado, internamente, por Neide Sarraceni Hahn, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Seu trabalho serviu de base a uma tese de doutorado, defendida na FGV-SP. Hahn, além dos documentos públicos do governo, teve acesso às reuniões da UGE, Unidade de Gestão Estratégica, da Secretaria de Governo, onde as decisões principais do governo foram tomadas.

A Secretaria da Fazenda (Sefaz) teve papel relevante nesses anos, e à modernização da

Sefaz muito se deve do que foi decidido, neste âmbito, seja no programa de governo para a eleição, seja na implantação desse mesmo programa modificado pelas condições reais, encontradas no início de 1995.

Hahn classifica as reformas no governo Covas como seguem:

- 1) “Reforma Administrativa—alteração de procedimentos, normas e processos usuais da administração pública governamental que não impliquem fazer coisas diferentes, isto é, mudar o campo de atuação da administração, mas fazer as mesmas coisas de modo diferente, na direção de um aprimoramento ou desenvolvimento da função pública nos seus vários segmentos;
- 2) Reforma Institucional—mudança na forma de atuação do Estado, no que diz respeito à normas que regulem as relações entre o público e o privado, e criação de novos arranjos institucionais, que passam a regular esse espaço, organizado e gerido, com a participação de segmentos sociais externos à burocracia pública;

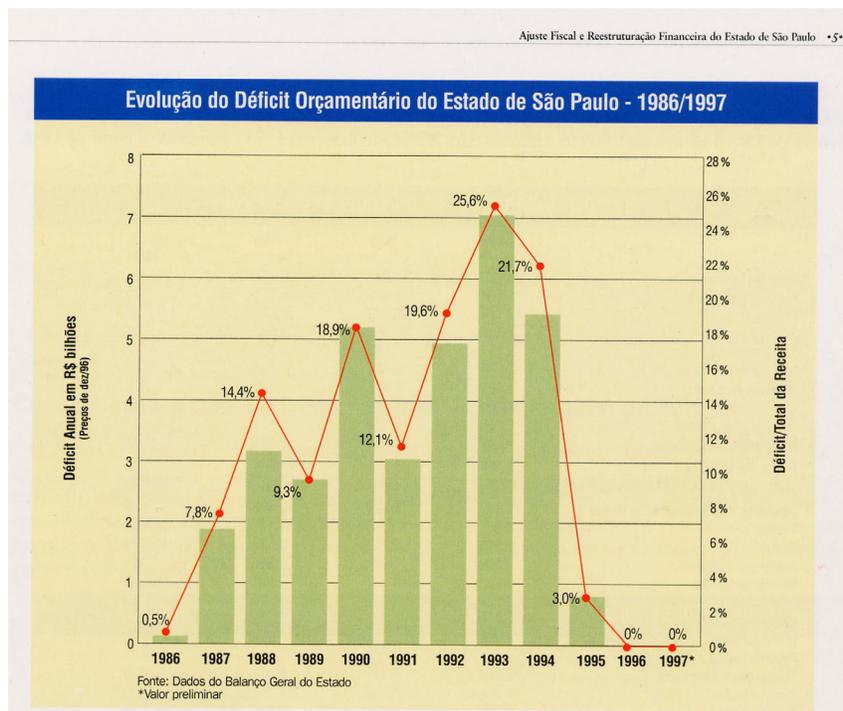


Figura 4.5 - Evolução do deficit do Estado de São Paulo 1986-1987  
(Fonte: “Ajuste Fiscal e reestruturação financeira do Estado de São Paulo: a verdade”, livreto editado pela SEFAZ, 1998, p.6)

- 3) Ajuste das Contas Públicas—um dos procedimentos previstos na reforma administrativa, que consiste no processo de racionalizar, e moralizar, as contas do governo, em situações de desorganização, normalmente decorrentes de crise de inadimplência, ou questionamento dos gastos públicos por parte da sociedade civil;
- 4) Reformas do Setor Público—alterações internas à burocracia, é expressão utilizada como sinônimo de reforma administrativa, para caracterizar o fato de que as alterações se dão no âmbito interno da administração, e não alteram as relações entre a administração pública e a sociedade que a sustenta; (Hahn, 2000, p.13, 14)

Ao descrever a situação inicial do governo, no ano de 1995, a autora chama atenção para o fato de que se iniciava, no Brasil, depois de muitos anos em que isso não ocorria, o trabalho com orçamentos em termos reais e não apenas formais, pois o Plano Real estava em curso, e a inflação ficava em um dígito ao ano. Restava, aos governos, a alternativa de aprimorar o sistema de arrecadação e cuidar, zelosamente, dos gastos públicos.(Hahn, 2000, p. 31).

Este governo, que assumia o governo do Estado de São Paulo, em 1995, carregava a bandeira de reforma administrativa, e se baseava em três ações fundamentais: moral, administrativa e de produtividade. Pretendia mudar substancialmente a natureza das relações do Estado com a Sociedade. (Hahn, 2000, p.32).

No documento “Um Governo para São Paulo: Propostas Setoriais”, editado em 1994, as ações pretendidas para as áreas administrativas são descritas da seguinte forma:

“...Radical transformação da estrutura do Governo e da organização da máquina estadual, mediante a aplicação de métodos empresariais modernos à gestão da coisa pública... e acrescenta... o aparato administrativo de São Paulo haverá de incorporar aos seus procedimentos habituais o planejamento estratégico, a descentralização de decisões e recurso, a atribuição de responsabilidades, à procura de qualidade e produtividade nos serviços e a avaliação periódica do desempenho dos diferentes órgãos e dos resultados de cada projeto. O núcleo da proposta de governo, no que se refere à mudança administrativa, apoiava-se em dois pontos:

Reduzir o aparato administrativo à efetiva necessidade de intervenção do Estado e;

Imprimir uma dimensão empresarial à gestão pública, atribuindo responsabilidades, descentralizando decisões, estabelecendo controles, avaliando processos e cobrando resultados.” (Hahn, 2000, p.34).

Verifica-se um alinhamento entre as teses de Osborne&Gaebler, que influenciaram a reforma do Governo Clinton, e as propostas do MARE, Brasil, governo FHC e o programa de Mário Covas. O presidente Fernando Henrique e Mário Covas pertenciam ao mesmo Partido, o PSDB.

A Tabela, abaixo, busca sintetizar a coincidência de conceitos entre as propostas Osborne&Gaebler e os programas de governo FHC e Mário Covas .

Tabela 4.4 - Coincidência de conceitos entre as propostas Osborne & Gaebler e os programas de governo

FHC e Mário Covas

<b>Conceitos</b>	<b>Osborne &amp; Gabler</b>	<b>FHC-MARE</b>	<b>MÁRIO COVAS</b>
Resultados	Sim	sim	sim
Administração pública gerencial	Sim	sim	sim
Orientação ao mercado	Sim	Privatizações	Privatizações
Governo empreendedor	Sim	sim	sim
Descentralização	Sim	sim	sim

(Fonte: elaboração própria)

Graficamente, pode-se representar o alinhamento de idéias entre os autores. É possível verificar um alinhamento e, provavelmente, influências conceituais entre os autores Osborne & Gaebler e os programas de Governo Federal e o Estado de São Paulo como mostrado na figura abaixo :



Figura 4.6 - A interligação entre idéias de reforma do aparelho do Governo EUA; Brasil, Governo de São Paulo, Sefaz

(Fontes: Os próprios livros e programas apresentados)

O que era uma Plano de Candidato ao governo com a eleição de Covas se concretizou num Plano de Governo.

O núcleo de Governo, de que constam a Secretaria de Governo e Secretaria da Fazenda,

transformou esse Plano de Governo (antes das eleições) em um plano estratégico para o Governo do Estado no período 1995-1998.

Na Secretaria da Fazenda, a busca de reduzir as despesas e aumentar a arrecadação se materializaram nos projetos de modernização Promociaf ,para a área financeira e o Promocat para a arrecadação.

Esses programas se desdobraram em vários projetos e, dentre eles, o “Projeto de Simplificação do Atendimento do Contribuinte do ICMS” (Simplificação), baseado no conceito de “ Posto Fiscal Eletrônico” (PFE) e os seus produtos.

A DECA eletrônica se destacando como um dos principais produtos interativos do PFE.

No próximo capítulo se estudou o Caso DECA eletrônica ,a sua História do início com os grupos de estudos de AFR's que buscavam modernizar o formulário da DECA papel até a montagem do Programa de Modernização da CAT ,o PROMOCAT. E os resultados parciais obtidos com estes investimentos.

## Capítulo 5

### O Caso DECA Eletrônica no Âmbito da Modernização da SEFAZ

Neste capítulo é feita a narração do caso DECA eletrônica do seu início como um sonho de alguns AFR's (Agentes Fiscais de Renda) no interior de São Paulo, passando pelas articulações junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), a apresentação formal do “ Projeto Simplificação de Atendimento do Contribuinte” e a DECA eletrônica inaugurada em março de 2000. É um balanço atual, no ano de 2004, com alguns integrantes da equipe original e os atuais responsáveis pelo produto DECA eletrônica na DI (Diretoria de Informações) e outros setores internos da SEFAZ. Buscou-se dados para se avaliar as economias apresentadas pela DECA eletrônica. Principalmente a liberação de funcionários dos Postos Fiscais físicos para a fiscalização direta de tributos.

O projeto DECA eletrônica foi executado na SEFAZ dentro do projeto “Simplificação de Atendimento ao Contribuinte do ICMS “ (Simplificação). A Secretaria da Fazenda é uma instituição de Estado e segue o ordenamento jurídico do Brasil.

A Secretaria do Estado de São Paulo foi instituída em 1892, conforme Camargo assinala no seu livro:

“A organização da **Secretaria da Fazenda** nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal, e atendendo às necessidades específicas de São Paulo, ocorreu em 1º de março de 1892, pelo Decreto nº 29, após estudo solicitado ao contador do **Tesouro** pelo então presidente Jorge Tibiriça. Antes disto, mesmo tendo sido criada, como as outras Secretarias de Estado, pelo Lei nº 15, de 1891, sua organização interna e seu funcionamento obedeciam ao Regulamento do **Tesouro Provincial (Tesouro do Estado desde 1889)**, de junho de 1880.

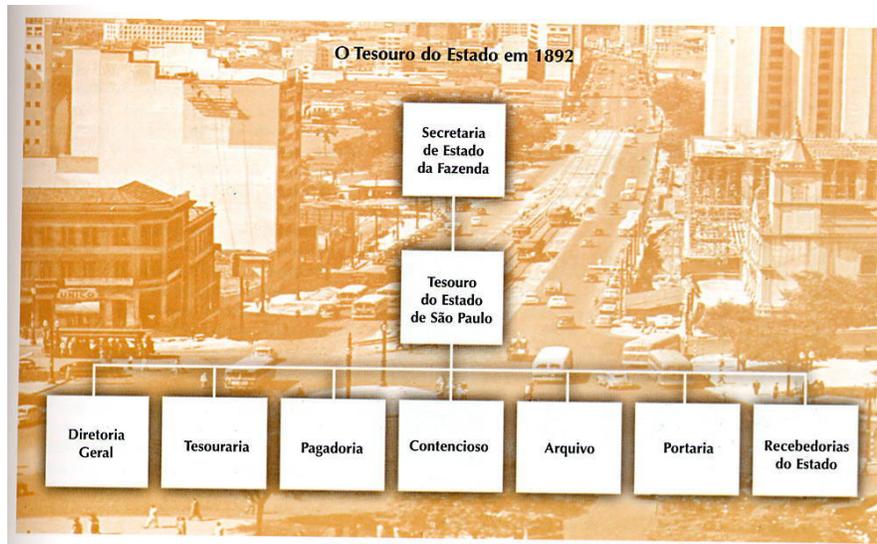


Figura 5.1 - Primeiro organograma da Secretaria do Estado de São Paulo  
(Fonte: Camargo, 2000, p. 51)

A SEFAZ acompanhou as mudanças ocorridas na sociedade paulista. Até os anos trinta do Século XX, era uma economia, primordialmente, agrícola. E, depois, com a Revolução de 30 e, em seguida, com a Segunda Guerra Mundial, foi se tornando industrializada.

Nos anos cinquenta, sessenta e setenta, a industrialização ganha incremento e o Estado de São Paulo se torna um grande polo industrial da América Latina.

Depois da década perdida dos anos oitenta, ingressou o Estado nos anos noventa com as inflações de dois dígitos ao mês e o desdobramento disso na arrecadação de impostos.

### 5.1 Diagnóstico a ações iniciais do Governo

No final do ano de 1994, a situação econômico-financeira do Estado de São Paulo piorava; o endividamento, que vinha crescendo desde 1986, atinge 20 % das receitas estaduais. O Banespa estava em situação crítica. E a dívida estadual estava estimada em R\$ 31 bilhões e crescente. O candidato Mário Covas e seus assessores tinham alguma idéia dessa situação difícil.

A plataforma eleitoral foi concebida sobre os pontos: redução da desigualdade social, eficiência da gestão pública e dinamização econômica do Estado, com promoção do emprego. O governo, tendo assumido o poder, e, ai sim, tomado consciência real da situação econômica e administrativa do Estado, prepara, durante 1995, a LDO—Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o

ano seguinte. E, depois de varias reuniões, com todas as Secretarias de Estado, chegou-se a um elenco de nove pontos para intervenção do novo governo:

1. Reforma Institucional do Estado;
2. Valorização dos Recursos Humanos;
3. Parcerias;
4. Informação e Comunicação;
5. Saneamento Financeiro;
6. Combate à Pobreza;
7. Educação;
8. Desenvolvimento e Emprego;
9. Saúde.

Desses nove pontos, dois (itens 4 e 5) nortearam as mudanças na Secretaria da Fazenda, e explicam a ênfase dada aos projetos do Posto Fiscal Eletrônico e, dentro deste, a DECA eletrônica.

A política proposta para as áreas de informação e comunicação (Hahn, 2000, p. 47), foi a de utilizar como instrumento a democratização do Estado, na sua relação com a Sociedade, e de estabelecer transparência nas ações de governo.

As diretrizes, que daí decorreram, foram as seguintes:

- Organizar e disseminar, para a administração e para os cidadãos, informações que atendessem às demandas diversificadas, que a sociedade colocava;
- Utilizar a informação como instrumento de gestão, e como insumo de tomada de decisões públicas; formular uma política estadual de informações, prevendo o estabelecimento de redes de informação tecnológica, e de controle e avaliação de ações do governo.(grifos deste autor ,destacando o que ocorreu na SEFAZ) (Hahn, 2000, p. 47).
- No que se referia a o Saneamento Financeiro. foram especificados três eixos de atuação a saber:
  - 1) o aumento da arrecadação, a ser obtido através da modernização do aparato fiscal e

tributário;

- 2) a gestão de recursos, supondo a desmobilização e reconversão de ativos, e de recursos não-financeiros;
- 3) a transformação da natureza do gasto, usando o poder de compra do Estado, para combater a desigualdade social, e estimular o desenvolvimento econômico. (grifo deste autor, tema tratado na SEFAZ) (Hahn, 2000, p. 47).

No documento: “Um governo para São Paulo”, de 12/11/94, a situação como vista de fora do governo destacava:

“Apesar de São Paulo ainda deter mais de um terço do PIB brasileiro, nosso Estado vem perdendo sua importância relativa. Entre 1988 e 1993 houve uma queda real de 10% na sua arrecadação. (...) Em paralelo à queda da arrecadação ocorre um acréscimo de despesas correntes. Como consequência cai drasticamente a poupança do Estado. Tendo alcançado o montante de US\$2,5 bilhões em 1989, ela se viu reduzida a zero em 1993. (...)”

O endividamento se agravou, enquanto em 1989 cerca de 41% dos investimentos foram feitos via déficits orçamentários, em 1993 esse número atingiu 94%.

O déficit verificado em 1993, em relação às receitas disponíveis, ultrapassou a casa de 35%.

Vale observar que, não fora a contribuição das receitas geradas pela alienação de ativos do setor público, esse valor alcançaria a assustadora marca de 84%(grifos deste autor destacando-se a gravidade da crise do Estado de São Paulo) (Um Governo para São Paulo, 94, p: 6 e 7)

O BANESPA é uma das principais vítimas da desorganização financeira do Estado de São Paulo.

Dos recursos captados pelo Banco 84% eram destinados ao setor público estadual. , que não honrava as suas dívidas junto ao Banco .

Em 1994, o Tesouro estadual e suas empresas públicas deviam ao BANESPA US\$ 6,4

bilhões. (UM Governo para São Paulo, 94, p: 7)

Ao tomar posse, o Governador Mário Covas é surpreendido com a intervenção do Banco Central no Banespa e recebe uma folha de pagamentos de janeiro sem os recursos para enfrentá-la. (Folha de São Paulo, dias 1, 2 e 3 de janeiro, p:1)

Como declara Drucker sobre as mudanças nas instituições públicas:

“A maior parte das inovações em instituições de serviço público são impostas a elas por quem está fora delas ou por catástrofe”. (Drucker, 86, p: 246)

A situação se não era de catástrofe não deixava de ser muito difícil.



Figura 5.2 - Destaque para a crise paulista nesta edição da Folha de São Paulo, 1. de janeiro de 1995, “Covas assume hoje Dívida de R\$ 31 milhões”. (Fonte: Jornal “Folha de São Paulo”)



Figura 5.3 - Destaque para a crise paulista nesta edição da Folha de São Paulo, 2 de janeiro de 1995, “Servidor paulista pode não receber”, referente aos salários de janeiro de 1995 (Fonte: Jornal “Folha de São Paulo”)



Figura 5.4 - Destaque para a crise paulista nesta edição da Folha de São Paulo, 3 de janeiro de 1995, “Interventor do Banespa afasta 1.390 funcionários. (Fonte: Jornal “Folha de São Paulo”)



Figura 5.5 - Destaque para a crise no Estado de São Paulo edição do Estado de São Paulo, 1. De janeiro de 1995, “Intervenção foi decidida no dia 21 de dezembro, casos Banespa e Banerj”, “Covas assume com dívida de R\$ 16,8 milhões” (Fonte: Jornal “O Estado de São Paulo”)

O Secretário Nakano, em documento de 1999, lembrando os primeiros dias de governo afirma:

“A situação financeira do Estado de São Paulo, encontrada no início da primeira gestão do Governo Mário Covas, era desanimadora.

O setor público encontrava-se completamente sucateado, chegando ao extremo de não ter recursos para cobrir a primeira folha de pagamentos de sua gestão inicial, em janeiro de 1995”. (Nakano, Palestra de 1999, p: 11)

As linhas de ação do Governo como um todo seriam desdobradas para a SEFAZ.

O documento “Um Governo para São Paulo“ se desdobra, especificamente, no âmbito da

Secretaria da Fazenda. Essas diretrizes fixadas pela CAT, em março de 1995, no documento intitulado: “Diretrizes e Metas para a Administração Tributária do Estado de São Paulo”.

Na apresentação esse documento destaca:

O aparato administrativo de São Paulo haverá de incorporar aos seus procedimentos habituais o planejamento estratégico, a descentralização de decisões e recursos, a atribuição de responsabilidades, a procura de qualidade e produtividade nos serviços e a avaliação periódica do desempenho dos diferentes órgãos e dos resultados de cada projeto (Diretrizes e Metas, 95, p: 1).

E diante deste quadro difícil destaca o documento “Diretrizes e Metas”, à administração tributária caberá:

- “1. *assegurar aos agentes econômicos os meios para uma concorrência sadia, como condição indispensável para o aumento da arrecadação, pois a proliferação de hábitos de sonegação de impostos pelos contribuintes de um setor de atividade praticamente obriga os demais a segui-los;*
2. *promover o aumento da eficiência do sistema e a melhoria na qualidade do atendimento ao público;*
3. *definir uma política de fiscalização capaz de pôr fim à sucessão de medidas de curto prazo, que desorientam o contribuinte e a própria fiscalização e cujos resultados são, na maioria das vezes, duvidosos;*
4. *desenvolver um Plano Diretor de Informática- PDI- e promover a revisão do atual sistema de informações, para adequá-lo às definições do PDI;*
5. *redefinir sistemas operacionais de controle do crédito tributário;*
6. *implantar uma política de treinamento, capaz de dotar a administração tributária das condições necessárias para que seus agentes estejam preparados para fazer frente aos avanços tecnológicos e aptos a acompanhar todo o conjunto das empresas, qualquer que seja o grau de complexidade”. (grifos deste autor pontos que impactaram o caso estudado) (Diretrizes e Metas, 95, p: 2 e 3)*

O documento destaca ainda, que todas as ações desenvolvidas pelos órgãos da CAT deverão estar em consonância com as diretrizes definidas a seguir:

*I - Prioridade à Arrecadação;*

*II - Obediência a Critérios de Relevância;*

*III - Qualidade e Transparência Administrativas;*

*IV - Aumento de Participação nas Decisões “. (Diretrizes e Metas, 95, p: 4)*

Quanto ao atendimento ao público o mesmo documento destaca:

*“... promover o aumento da eficiência do sistema e a melhoria na qualidade do atendimento ao público”... (grifos deste autor para pontos que impactaram o caso DECA) (Diretrizes e Metas, 1995, p: 2)*

Nesse sentido, foi definida expressamente pela CAT a diretriz, “Qualidade e Transparência Administrativas“.

Destacamos algumas passagens dos comentários feitos em relação à essa diretriz.

*"Do coordenador, ao atendente de balcão, deve haver uma única linguagem, apenas uma direção;*

*“Contribuintes e população, em geral, devem receber as mensagens da CAT, de modo que, todos sintam segurança quanto às regras, que pautam a relação fisco–sociedade”; “Do coordenador ao atendente de balcão, deve haver uma única linguagem”*

*“No que se refere, especificamente, ao contribuinte, essa relação deve transitar, da atual desconfiança mútua, para uma atitude de colaboração”;*

*“Como o cliente preferencial da fiscalização é o bom contribuinte devemos sempre visar a simplificação do cumprimento das obrigações e a presteza do atendimento”;*

*“Com ganhos de qualidade, métodos de trabalho adequados, utilização intensiva de recursos informatizados, o agente fiscal deverá coibir a concorrência desleal e predatória”.*

(Diretrizes e Metas, 95, p: 7 e 8)

O ambiente para as mudanças estava presente:

Crise econômico-financeira do Estado de São Paulo, máquina administrativa em más condições e o novo governo assume com um plano de governo e com vontade política de mudar.

Estava a SEFAZ na era eletromecânica: máquinas de escrever, microfílm, papelada, computadores de modelo *mainframe* plataforma alta, que não permitiam o acesso dos contribuintes ao banco de dados da SEFAZ. E os próprios Postos Fiscais físicos estavam como ilhas em relação ao computador central. Como relataram Leony e Castro, as comunicações intra-SEFAZ eram muito difíceis. (Leony, 2004; Castro, 2004)

Precisava a SEFAZ atualizar-se tecnologicamente, com o que se passava no mundo moderno: Internet, Intranet, redes, computadores do tipo “plataforma baixa” que permitissem a comunicação nos dois sentidos entre os contribuintes e o Fisco.

Algumas questões se colocavam ao Governo:

Onde buscar os recursos financeiros para a reforma da SEFAZ?

Como montar uma estrutura administrativa que planejasse e implementasse as mudanças requeridas pela máquina da SEFAZ?

Onde encontrar idéias e alternativas para se enfrentarem os problemas do endividamento e de arrecadação estagnadas da SEFAZ?

Em 1995, o Secretário Nakano e seus principais auxiliares resolveram criar uma estrutura matricial para o planejamento e a execução das mudanças.

Foram criadas as estruturas do Promocat (Programa de Modernização da CAT) e Promociaf (Programa de Modernização da Área Financeira). Cuidavam de reformar e melhorar, a primeiro a arrecadação e segundo, o controle das despesas do Governo.

Foram, o Secretário Nakano e seus auxiliares diretos, os atores principais desse Promocat e os fatores chaves para o sucesso, em que o projeto de “Simplificação de Atendimento aos

Contribuintes do ICMS” está incluído.

Para a DECA eletrônica, um dos principais produtos do PFE, estudamos os seguintes pontos importantes:

1. A Estrutura Organizacional;
2. As fontes de recursos materiais: O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), através do PNUD-PNAFE e Caixa econômica Federal e o Tesouro Paulista;
3. Os inovadores e líderes dos projetos, agentes fiscais de rendas;
4. A vontade política para a realização das mudanças e da DECA eletrônica;
5. A Prodesp(Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo);
6. A DTI, o GTI, a infraestrutura física que propiciou o funcionamento da DECA;
7. Consultores externos contratados para a construção dos “softwares”;
8. Os contribuintes, principalmente, através dos contadores (CRC, SESCON, Sindcont);
9. Os funcionários da CAT e da SEFAZ de uma forma geral envolvidos com o projeto DECA eletrônica (Sinafresp, Afresp, Sindfesp, Assosef, Sind dos Taats);
10. A tecnologia, *hardware* e *software* para a execução das mudanças;
11. O ambiente social e a DECA eletrônica; Qualidade total e Participação dos funcionários e clientes na SEFAZ;
12. O produto DECA eletrônica resistências e produto aceito e estabilizado;
13. Críticas internas ao processo de construção e ao produto DECA eletrônica;
14. Resultados que a DECA eletrônica ajudou a criar na SEFAZ.

### **5.2.1 A Estrutura organizacional para a mudança na SEFAZ**

O Programa de Modernização da Coordenação da Administração Tributária (Promocat) foi instituído pela portaria CAT – 85 de 14/11/1995, publicada no DOE (Diário Oficial do Estado), de 17 de novembro de 1995.

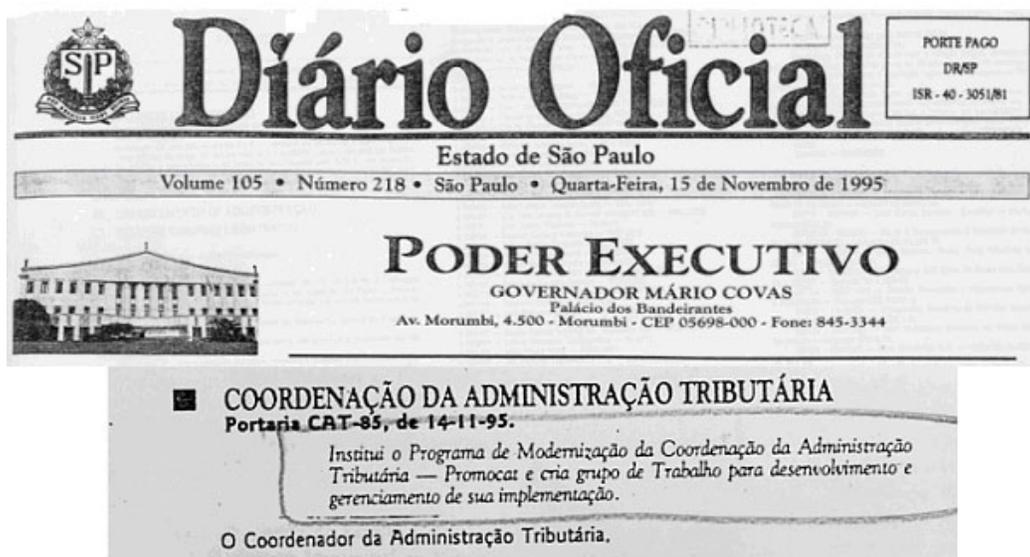


Figura 5.6 - Criação do Promocat (Portaria CAT-85, de 14.11.1995)  
(Fonte: DOE-SP)

Esta portaria especifica as necessidades da Administração fazendária, como segue:

O Coordenador da Administração Tributária, considerando a existência de situações-problema nas macro – funções de administração, assim como a precariedade da infraestrutura incipiente, e deficiências do programa de capacitação; considerando a necessidade de incremento da arrecadação e da melhoria do atendimento, ao contribuinte, o que exige profundas reformulações, especialmente na forma de gestão do sistema, na sua estrutura organizacional e funcional, na adequação da infra-estrutura, na informatização e na capacitação dos recursos humanos disponíveis; considerando a aprovação pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento–BID, e pela Comissão de Financiamento Externo do Ministério do Planejamento–Cofix da Carta–Consulta, relativa à concessão de financiamento do Projeto de Modernização da Coordenação da Administração Tributária; considerando a necessidade de coordenação das operações decorrentes do Planejamento Estratégico Situacional-PES, estabelecido pela Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, expede a seguinte portaria:

Artigo 1º - Fica instituído o Programa de Modernização da Coordenação da Administração Tributária - Promocat, com o objetivo de promover no âmbito desta Coordenação:

- a reestruturação organizacional e funcional;
- a informatização;
- a capacitação profissional e;

a adequação da infra - estrutura

Artigo 2º - Fica criado, junto a esta Coordenação, o Grupo de Trabalho do Programa de Modernização da Coordenação da Administração Tributária GT – Promocat, com a finalidade de:

- I - elaborar estudos e fazer propostas atinentes ao Programa;
- II - gerenciar a sua implementação;
- III - relacionar-se, no que couber, com o Grupo Técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID;
- IV - coordenar os grupos encarregados das operações vinculadas ao Planejamento Estratégico Situacional - PES, no âmbito desta Coordenação;
- V - receber e analisar sugestões pertinentes ao Promocat.

A portaria nomeia os agentes fiscais de renda, que comporão o Promocat, destacando que se dedicarão, em tempo integral, ao Programa, respondendo diretamente à Coordenação da Administração Tributária- CAT. E os artigos cinco e seis, desta portaria destacam:

os membros designados nos termos do artigo 3º desta portaria, terão, para cumprimento de suas atribuições, acesso a todas as unidades subordinadas, direta ou indiretamente, a esta Coordenação, que deverão, em caráter preferencial, prestar informações e atender às solicitações feitas; e segue a portaria no artigo 6º, o Coordenador dos trabalhos do Grupo poderá convocar qualquer funcionário, das unidades desta Coordenação, para desenvolver trabalho, em caráter temporário, com vistas ao bom desempenho das atribuições feitas por esta Portaria.

Percebe-se, assim, que o alinhamento entre o Plano de Governo, de 1994, e sua aplicação, a partir de janeiro de 1995, estava, marcadamente presente, nessa portaria da Secretaria da Fazenda. E se instituía uma estrutura matricial para a implementação do Promocat.

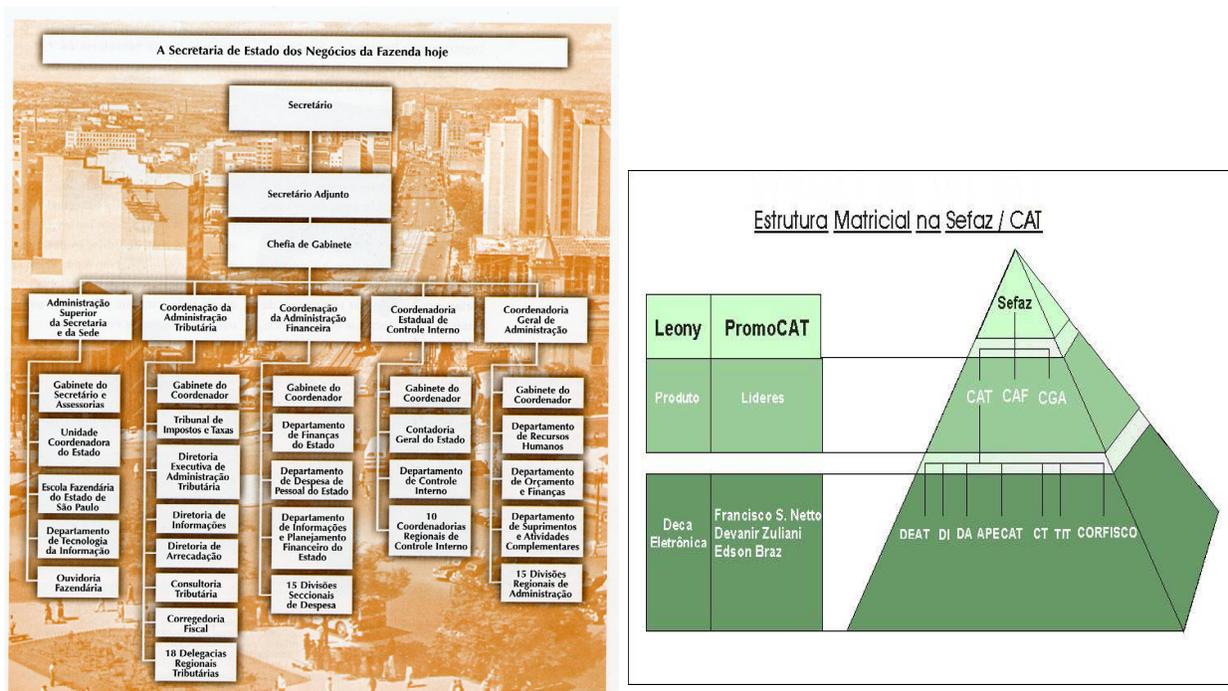


Figura 5.7 - O organograma da SEFAZ, em 1999/Estrutura matricial para o Promocat 95. (Fontes: figura à esquerda: Camargo,2000; figura à direita: criação própria)

A estrutura organizacional estava preparada para as mudanças que viriam.

A GIA eletrônica(em disquete) primeiro produto do Promocat.

A SEFAZ começa a aposentar as máquinas de escrever e a utilizar sempre os computadores tipo PC.

O primeiro projeto importante do Promocat com relação ao atendimento dos contribuintes e simultaneamente a busca de aumento de arrecadação foi a GIA eletrônica (Guia de Informação e Apuração do ICMS). Essa GIA eletrônica ficou durante um ano em testes com os contribuintes do ICMS.

Mudava de declarações em papel entregues a cada mês nas agencias do BANESPA para um disquete que passou a ser entregue nos Postos Fiscais (PFs) da SEFAZ em todo o Estado de São Paulo.

No dia 16 de outubro de 1996, a GIA eletrônica é lançada no Palácio dos Bandeirantes, com as presenças do governador Mário Covas e do alto comando da SEFAZ, Nakano, Panzarini,

diretores e o, então, Presidente da Prodesp, Julio Semeghini. O que mostra o empenho, a vontade política do governo em fazer valer o seu Plano de Governo no que diz respeito ao assunto fundamental a arrecadação de impostos. (O Fazendário, out/96, p: 1).

Mas o Promocat era mais ambicioso do que a GIA eletrônica, e o coordenador Panzarini declarava:

“Simultaneamente, haverá uma reengenharia de processos, informatização intensa e aprimoramento na capacitação profissional, técnica e gerencial dos servidores, tendo como meta à Administração por resultado, qualidade e produtividade”.

### **5.2.2 Os Recursos Financeiros, Promocat e PNAFE**

Neste mês de agosto de 1996, uma equipe composta por coordenadores e diretores de importantes setores da SEFAZ estiveram em missão no BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) em busca de recursos financeiros para os programas de modernização: Promocat e Promociaf.

Os contratos somavam cerca de US\$ 70 milhões de participação do BID com um valor igual do Tesouro Paulista, num total de US\$140milhões. A matriz de 130 projetos foi aceita na totalidade pelo BID.

Esses programas; Promocat e Promociaf serviram de modelo a ser adotado pelo BID para a implantação nos demais Estados Brasileiros.

O PNAFE (Programa Nacional de Apoio aos Fiscos Estaduais) é organizado.

“O PNAFE consiste em prestar apoio ao processo de modernização e racionalização da administração fiscal dos Estados, bem como em auxiliar o Governo Federal no processo de supervisão, coordenação e integração das ações previstas no Programa, e conta com o financiamento do BID no valor de US\$500 milhões e igual valor de contrapartida de recursos nacionais, provenientes dos orçamentos dos Estados e do Orçamento Fiscal do Governo Brasileiro. Para cooperação na execução do PNAFE foi assinado em 16 de março de 1997, em Barcelona, na Espanha, o contrato de Empréstimo entre o Governo Brasileiro e o BID.”

O Senado Federal, através de sua resolução número 5 de 23 de janeiro de 1997, autorizou o Brasil a contratar a operação do referido crédito. Etapas fundamentais para o início do PNAFE foram cumpridas antes mesmo da formalização do Programa de Apoio à Reestruturação Administrativa de Ajuste Fiscal dos Estados aprovada pelos votos do Conselho Monetário Nacional-CMN 162 e 175, de 1995, que instituíram o Programa de Apoio a Reestruturação Administrativa de Ajuste Fiscal dos Estados, e a assinatura, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ-, do Convênio de Cooperação Técnica entre União e Estados.

A Unidade de Coordenação do Programa –UCP foi criada junto à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda e é a responsável pela coordenação da execução do PNAFE e das ações relacionadas à ele junto ao BID, ao Agente Financeiro, que é a Caixa Econômica Federal, e aos Estados brasileiros, executores de projetos financiados.

A execução do PNAFE está prevista para 4 anos.

Em abril de 1997, dez estados brasileiros tinham contratações de empréstimos autorizadas: Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e São Paulo. (Informativo PNAFE, no 1, abril/1997, p: 1)

Programas de modernização em todos os Estados do Brasil.



Figura 5.8 - Folheto do PNAFE que destaca os Investimentos de US\$ 1 bilhão para os programas de modernização em todos os Estados do Brasil. (Fonte: PNAFE)

A SEFAZ passava por reforma na sua estrutura organizacional, foi criada a CGA (Coordenadoria Geral de Administração), da área meio, congregando todos os serviços, como recursos humanos, materiais e serviços, orçamento e finanças. Liberando a CAT para se concentrar na arrecadação e fiscalização de tributos. (O Fazendário, setembro/96, p: 1)

No final do ano, em novembro de 1996 o Governo do Estado fechava acordo com a União sobre a sua dívida. Refinanciava R\$44, 9 bilhões com o Governo Federal, o que permitiu um certo fôlego às finanças estaduais.

Enquanto isso, o “Poupa Tempo”, Central de Atendimento ao Público, decreto No 41. 761, de 30 de abril de 1997, era criado e seria, brevemente, inaugurado no prédio da sede da SEFAZ. Um novo padrão de atendimento ao público pelo Estado de São Paulo se iniciava com a idéia do “Poupa Tempo”.

Nesse ano de 1997, enquanto as modificações na estrutura organizacional iam sendo implantadas, um fato importante ligado à questão da tecnologia aconteceu: A Internet chega à SEFAZ.

A SEFAZ inaugura a sua página na Internet, em maio de 1997, o *site* apresentava a SEFAZ e dava algumas informações simples. As tecnologias modernas de comunicação começam a ser adotadas pela SEFAZ. Até aqui o atendimento aos contribuintes se dava nos Postos Fiscais físicos e em alguns setores do prédio da sede. O secretário Nakano destacou na solenidade dessa inauguração da página na Internet:

“O esforço que a SEFAZ está fazendo para colocar esta tecnologia (TI) a disposição de todos, não só facilitará a vida do contribuinte como aumentará a eficiência da arrecadação e fiscalização, elevando a qualidade dos serviços”. (Nakano em, O Fazendário, maio/97, p: 2)

Nesse ano de 1997, os brasileiros já podem entregar as suas declarações de renda pela Internet. Um grande número de bancos e lojas já tem *sites* na Internet (Ercilia, 2000, p: 84)

Em junho de 1997, realizou-se um seminário sobre o “Novo Modelo de Fiscalização”, a fiscalização setorial, especialista ou por programas. A fiscalização dos contribuintes do ICMS que até aqui estava baseada na divisão geográfica do Estado passa a ser feita pelas cadeias

produtivas e uma matriz é construída na DEAT (Diretoria Executiva da Administração Tributária).

O pensamento e ação da SEFAZ deixa de ser o tradicional, por áreas geográficas estanques, e passa, também, a ser feito em “REDE”, aqui entendida como as cadeias produtivas e independentemente do local geográfico em que se encontrem no território paulista.

Em julho de 1997, o governo paulista comemorava melhorias nas finanças do Estado de São Paulo. E era destaque no jornal, Folha de São Paulo, que, em editorial de 27/6/97, sob o título “A Imagem Covas”, relatava estes progressos:

“Fazer um bom governo quando sobram verbas é uma tarefa fácil(...). É preciso reconhecer que Covas agiu no sentido de colocar em ordem as contas e a administração estaduais”. (Folha de São Paulo, 27/6/97, p: 2).

O governo está com as finanças sobre controle, surge inovar na CAT.

Criação da UCE (Unidade de Coordenação Estadual) por determinação do PNAFE.

O Promocat e o Promociaf se enquadram às normas do Governo Federal, via PNAFE, que pede uma Unidade de Coordenação Estadual (UCE) dos programas. O Governador baixa um decreto alinhando os Estado de São Paulo às determinações do PNAFE.

Decreto numero 41. 783, de 14 de maio de 1997, cria junto ao gabinete do Secretário da Fazenda, a Unidade de Coordenação Estadual do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros UCE, no âmbito do Estado de São Paulo. O Decreto número 41. 783, de 14 de maio de 1997, determina:

Mário Covas, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, em cumprimento ao disposto no Regulamento Operativo do Programa Nacional de apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros, aprovado pela Portaria número 36 de 03 de fevereiro de 1997, do Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, e diante do compromisso celebrado com a União, visando estabelecimento do referido Programa,

Decreta:

Artigo 1º – Fica criada, junto ao gabinete do Secretário da Fazenda, diretamente

subordinada ao Titular da Pasta, a Unidade de Coordenação Estadual do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal par os Estados Brasileiros–UCE, no âmbito do Estado de São Paulo, com a atribuição de gerenciar e operacionalizar o Projeto de Modernização do Controle Interno e Administração Financeira–PROMOCIAF e o Projeto de Modernização da Coordenação da administração Tributaria– PROMOCAT;

Artigo 2º – O responsável pela Unidade criada pelo artigo anterior tem, em sua área de atuação, as seguintes competências:

em relação aos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária, enquanto dirigente de unidade de despesa, previstas no artigo 14 do Decreto–Lei número 233 de 28 de abril de 1970;

em relação a licitações, as previstas no Decreto numero 31. 138, de 09 de janeiro de 1990, que lhe forem delegadas pelo Titular da Pasta;

em consonância com o seu nível hierárquico, as comuns às autoridades em geral, previstas em lei ou decreto;

Parágrafo Único –As competências de que trata o inciso III, deste artigo, poderão, quando necessário, ser especificadas mediante resolução do Secretário da Fazenda.

O Secretário da Fazenda definirá, em resolução conjunta, com a Secretaria de Economia e Planejamento, as competências que o decreto do governador autoriza:

Resolução de 20/03/98:

Nos termos do artigo 3º do Decreto número 41. 782, de 14 de maio de 1997, visando ao eficaz funcionamento da Unidade de Coordenação Estadual–UCE, do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros–PNAFE, criada pelo mencionado diploma legal, resolvem:

Artigo 1º – A Unidade de Coordenação Estadual–UCE, vinculada ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros–PNAFE, será composta pelos servidores a seguir relacionados, desde já, designados para as funções de trabalho no PROMOCAT e PROMOCIAF: e nomeia os sub-coordenadores, do PROMOCAT, e PROMOCIAF.

Artigo 2º – A Unidade de Coordenação Estadual– UCE será composta, ainda, por especialistas em tecnologia de informação, recursos humanos, e desenvolvimento

organizacional, nas áreas tributárias, financeira e orçamentária, indicados pelos subcoordenadores das respectivas áreas, e designados pelo Coordenador – Geral da UCE.

Artigo 3º – A execução do PROMOCAT e do PROMOCIAF, no que couber, será realizada através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, Agência de Cooperação Técnica, que atua com apoio da Agência Brasileira de Cooperação-ABC, do Ministério de Relações Exteriores.

Artigo 4º – A Unidade de Coordenação Estadual-UCE, terá as seguintes atribuições:

I – elaborar os projetos relacionados aos Programas de Modernização do Controle Interno e Administração Financeira-PROMOCIAF, e de Modernização da Coordenação da Administração Tributária-PROMOCAT;

II - desenvolver, coordenar e supervisionar a execução dos projetos relacionados ao PROMOCIAF e PROMOCAT;

III - relacionar-se com os órgãos estaduais e federais envolvidos nos referidos projetos;

V - realizar gestões para execução de contrato com a Caixa Econômica Federal, Agente Financeiro responsável pelo repasse de recursos da União, mutuária do empréstimo outorgado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, do qual o Governo do Estado de São Paulo é beneficiário, e submutuário do subempréstimo, realizado com a citada mutuária;

VI – administrar a aplicação dos recursos financeiros na execução do PROMOCIAF e do PROMOCAT;

VII – executar atividades de apoio administrativo.

Artigo 4º – Incumbe aos subcoordenadores, Técnicos da Administração Tributária, de Controle Interno e Administração Financeira e de Orçamento, coordenar e supervisionar os projetos relacionados ao PROMOCAT e ao PROMOCIAF, nas suas respectivas áreas; gerenciar os recursos materiais e humanos, e designar líderes e participantes necessários ao perfeito desenvolvimento dos projetos;

Artigo 6º – O coordenador –Geral, e os Sub-coordenadores, designados no artigo 1º, respeitada a área de atuação, baixarão as instruções necessárias ao desenvolvimento dos projetos relacionados ao PROMOCAT e ao PROMOCIAF, tendo livre acesso a todas as unidades das Secretarias da Fazenda e da Economia e Planejamento, às quais

prestarão as informações, e atenderão às solicitações feitas, em caráter preferencial, podendo, ainda, convocar seus servidores, sempre que necessário, para o bom desempenho das atribuições constantes desta Resolução.

A estrutura e os recursos estavam disponíveis, e a alta administração carecia de idéias inovadoras e líderes para levá-las à frente. Onde se encontrariam os inovadores?

### **5.2.3 Os Inovadores estavam dentro da SEFAZ**

#### **5.2.3.1 O grupo de Campinas – Limeira (PFE)**

Para a elaboração desta descrição do Caso DECA eletrônica foram entrevistados(ent) os líderes do Projeto :

- Carlos Leony Fonseca da Cunha, líder do Promocat e hoje,ano de 2004, Diretor da DI ;
- Francisco Sobreira Netto ,líder do Projeto PFE (Posto Fiscal Eletrônico) ;
- Devanir Zuliani,líder do Projeto DECA eletrônica;
- Shiguero Marisau, gerente do produto DECA eletrônica,em 2004 .
- Jorge Luiz de Castro ,vice-diretor da DTI (departamento de Tecnologia de Informação, no período de implantação da DECA;
- Cesar Vinicius Rodrigues, então chefe de Internet e Intranet da SEFAZ,hoje,ano de 2004, diretor da DTI;
- André Mouiln, hoje,ano de 2004,trabalha na gerencia do produto DECA eletrônica;
- Edna Alexandre, durante a implantação da DECA eletrônica, foi inspetora fiscal da DRT de Guarulhos, hoje,ano de 2004, chefia o setor de atendimento de Postos Fiscais da DEAT para todo o Estado de São Paulo.

As fontes foram marcadas da seguinte forma: (ent Sobreira,2004).

Na DRT-5, de Campinas, o núcleo de informática se destacava em relação ao Estado de São Paulo. O AFR (Agente Fiscal de Rendas), Jorge Luiz de Castro, assistente de informática(AFAI) chefe dessa DRT-5, está experimentando novas modalidades de trabalho. Monta uma BBS (Boletim Board System) a pedido do Inspetor Fiscal de Limeira, Leony. (ent, Leony, 2004;Castro, 2004)

E Castro estava estudando o avanço da TI (Tecnologia de Informação) dos bancos

brasileiros, que começam a oferecer vários serviços eletrônicos (*home-banking*). Jorge Castro vai desempenhar papel importante na montagem do DTI que viabilizou a infra-estrutura (rede e malha de computadores) que permitiu a existência do PFE e de produtos como: a DECA eletrônica, a Nova GIA eletrônica e a AIDF.

Leony estava estudando a Internet, navegando nos poucos *sites*, então existentes e buscando o apoio com provedores recém instalados em Limeira. (Leony, 2004)

A primeira solução ocorreu em final de 1995 com a montagem da BBS. O resultado, porém, foi reprovado no teste de mercado, pois a interface complexa do sistema espantou o principal usuário: o contador. (ent, Leony, 2004 e Castro, 2004)

No início de 1996, surgiram com vigor várias ferramentas de mercado, leiam-se soluções baratas, na linha INTRA/INTERNET, o que resolvia os problemas do BBS. Vários funcionários da Inspeção Fiscal (IF) e da Assistência de Informática(AFAI) da DRT-5, Campinas, se debruçavam sobre o então desconhecido mundo da WEB (Internet). (ent, Castro, 2004)

O primeiro protótipo do PFE surgiu em meados de 1996.

Na Inspeção de Limeira estava o jovem Inspetor Leony que queria melhorar o atendimento ao contribuinte. E intui que com a informática mais comunicações poderia dar um atendimento “a distância” aos contribuintes, e com isso diminuir o tempo de atendimento e eliminar as filas nos PFs. (ent, Castro, 2004).

Leony adotara, como sua “Bíblia”, o documento da CAT: “Diretrizes e Metas”, de março de 1995. (ent,Leony, 2004)

Esse documento destacava que o aparato administrativo de São Paulo deveria incorporar aos seus procedimentos habituais: o planejamento estratégico, a descentralização de decisões e recursos, a atribuição de responsabilidades, a procura de qualidade e produtividade nos serviços e a avaliação periódica do desempenho dos diferentes órgãos e dos resultados de cada projeto (Diretrizes e Metas, 95, p: 1)

Leony, com o apoio de Jorge Castro e sua equipe da DRT-5 passam a elaborar a idéia de um Posto Fiscal Eletrônico, que utilizaria a Internet para facilitar a vida dos contribuintes, com

informações e um serviço de prévia análise do formulário da DECA papel para abertura e modificações cadastrais.

Leony estava em contato com o provedor de Internet de Limeira, Widesoft, empresa do Grupo Varga. A Widesoft estava desenvolvendo sistemas de integração da Freios Varga com seus clientes e fornecedores. Isso se passou em início de 1996. (ent, Leony, 2004)

Os contribuintes, naquele tempo da DECA papel, faziam um preenchimento para exame prévio da DECA e vinham ao PF onde um funcionário analisava o documento; no dia seguinte, o contribuinte retirava o documento com as correções ou exigências do funcionário. Ai, o contribuinte iria fazer o preenchimento final do documento para dar entrada oficial no Posto Fiscal com o requerimento de abertura ou modificações na DECA já existente.

O que pretendia Leony, com apoio de Castro, era fazer esse primeiro atendimento “a distância”; o contabilista enviaria, por *e-mail*, esta primeira versão da DECA para as devidas correções e, posteriormente, a traria em disquete para ser autenticada e recebida oficialmente pela SEFAZ. (ent, Castro, 2004 e Leony, 2004)

De lá para cá, o PFE teve vários aperfeiçoamentos. Além de informações, os contadores que receberam senhas para testes puderam transmitir Declarações Cadastrais (DECAS) e tiveram um plantão fiscal *on line*, o que resultou, para esses contadores, uma considerável redução de deslocamentos ao Posto Fiscal de Limeira. Esse PFE de Limeira é um desenvolvimento do inspetor Leony com o apoio da Widesoft, que desenvolveu este primeiro sistema. (ent, Leony, 2004)

A preocupação do pessoal da IF de Limeira e da AFAI da DRT-5, Campinas, sempre foi deixar claro que o PFE que estava no ar era uma versão para teste. (endereço da época: [www.widesoft.com.br/pfiscal](http://www.widesoft.com.br/pfiscal)).

Esse PFE de Limeira estava sendo desenvolvido sem que a alta administração da SEFAZ, na Capital, tivesse conhecimento. O delegado tributário de Campinas, Roberto Amunsen Haily, superior imediato de Leony sabia e não impedia as experiências, pelo contrário dava cobertura aos experimentos inovadores. (ent, Leony, 2004)

Essa experiência estava na Internet todo mundo, em princípio, poderia acessá-la.

E isso acabou ocorrendo, contabilistas de outras Delegacias começaram a mandar *e-mails* para saber se poderiam ser atendidos pelo PFE de Limeira.

Leony levou a idéia ao Promocat em São Paulo, conversara com Bernardo, da Prodesp e do Promocat. O Promocat, em final de 1996, estava trabalhando com a idéia de fazer um grande edital internacional (exigência do PNUD-PNAFE, para contratação de pessoas jurídicas) para entregar toda a modernização para empresa especialista. E essa empresa vitoriosa na licitação definiria o que fazer e como fazer. (ent,Leony, 2004, Castro, 2004)

O Promocat havia nomeado em cada DRT (Delegacias Regionais Tributárias) os chamados NA (Nucleos de Apoio ao Promocat). Nas 18 DRTs estavam atuando de três a mais AFRs por DRT, mobilizando de 60 a 80 AFRs no total do Estado. Em Campinas, Jorge de Castro, Leony e outros pertenciam aos Nas Promocat. (ent,Sobreira, 2004)

Todavia, os idealizadores do Posto Fiscal Eletrônico ainda, nesse momento, não estavam entre os burocratas nomeados, para compor o GT, Grupo de Trabalho da Promocat.

A idéia do Posto Fiscal Eletrônico de Limeira obteve, também, o apoio material do coordenador da CGA, Chaim Hage, que ajudou no fornecimento de alguns equipamentos para os experimentos.

A administração formal da SEFAZ tolerou a experiência do PFE-Limeira, não houve repressão à idéia. Havia, sim, um certo ceticismo quanto à Internet e essas experiências eram, a princípio, encaradas como uma brincadeira, porém toleradas (ent,Castro, 2004 e Leony, 2004).

Todavia, quando apresentada, formalmente, ao Promocat o pior aconteceu para os inovadores.

A proposta do PFE Limeira foi rejeitada pelo Promocat nesse final de 1996.

Eles disseram: “Isso não vai dar certo!”(ent,Leony, 2004)

A resistência ao modelo PFE-Limeira se torna explicita e direta.

Leony, todavia, estava convencido de que o caminho do Governo seria pela WEB e insiste nesse caminho.

Uma feira de informática iria se realizar em Limeira no início de 1997. Leony busca o apoio da Widesoft e montam um estande com servidor do PFE Limeira nessa feira.

O PFE Limeira se torna a vedete da feira, a notícia saiu nos jornais de Limeira e Campinas. Essa feira foi visitada por um público amplo que aprovou a idéia do PFE Limeira.

Pouco depois, ainda no início de 1997, a GTI (depois DTI), por iniciativa de Castro, realiza um Seminário de TI. Leony é convidado a apresentar o PFE de Limeira. (ent,Leony, 2004)

Neste mesmo seminário, fez apresentação um especialista da Embratel que buscava disseminar o uso da WEB no Brasil e no Governo.

Presentes os líderes do Promocat, os dirigentes da GTI, o secretário Nakano e convidados.

Leony, convidado por Castro, apresenta o seu PFE de Limeira chamando a atenção do público que se tratava de um piloto, que muito precisava ser aperfeiçoado e implementado.

Terminada a sua apresentação, falou o especialista da Embratel e elogiou o PFE Limeira o tomando-o como exemplo para suas explicações de uso da Internet e da WEB.

O apoio de um especialista externo à SEFAZ vai começar a mudar a situação de rejeição do PFE de Limeira pela cúpula do Promocat. (ent,Leony, 2004)

O Secretário Nakano, que a tudo assistiu, falou ao final, informalmente, com os líderes do Promocat que ficara bem impressionado pela apresentação de Leony e a idéia do PFE Limeira. As boas notícias não demoraram a chegar ao inovador de Limeira.

O novo delegado de Campinas, naquela ocasião,Admir Martins, poucos dias depois dessa apresentação ao Promocat em São Paulo, chama Leony e pede um projeto por escrito para um PFE a ser adotado no Estado todo. Admir lhe deu um prazo de 10 dias para realizar essa tarefa. (ent,Leony, 2004)

Deve tê-lo feito a pedido do Promocat, por sua vez influenciado pelas palavras de Nakano.

A mudança da rejeição explícita para o pedido do projeto ocorre muito rapidamente, por parte do Promocat.

Leony se põe a campo, não conseguiu fazer o projeto em 10 dias, precisava, antes realizar levantamentos na Inspetoria de Limeira sobre o atendimento ao público para, assim, embasar melhor o projeto, o prazo se estendeu por dois a três meses, em junho-julho de 1997 os levantamentos estavam, finalmente, prontos. (ent,Leony, 2004)

Feita essa pesquisa nos Postos Fiscais de Limeira, Araras, Leme e Cosmópolis, em junho de 1997, o resultado deixa claro a potencialidade do PFE.

Essa pesquisa torna óbvio que sem uma solução definitiva para a DECA, AIDF (Autorização para Impressão de Documentos Fiscais) e GIA (Guia de Informação e Apuração do ICMS), e sem um elenco de produtos na linha de informações, o atendimento à distância não teria a eficácia pretendida e continuariam os problemas decorrentes do péssimo atendimento aos contribuintes/contadores. (O Fazendário, dezembro, 97, p: 2)

As figuras abaixo retratam as pesquisas de demanda de serviços, nos Postos Fiscais físicos, feitas em Limeira e Araras e depois, em 1998, em todo o Estado de São Paulo.

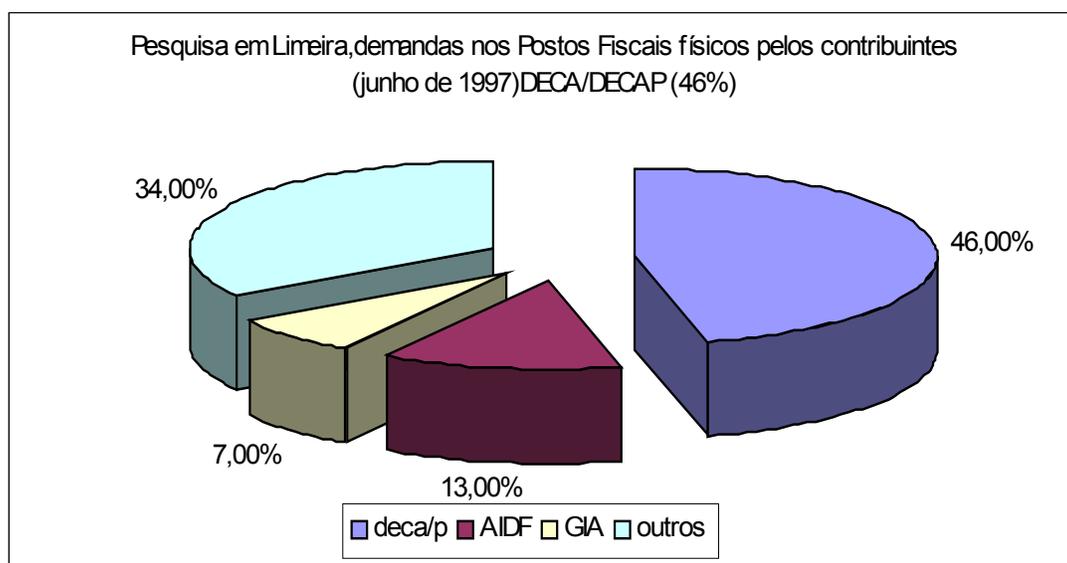


Figura 5.9 - Pesquisa de demanda na Inspetoria de Limeira, com vários postos físicos, Deca, e Deca Produtor (46% da demanda total) (fonte Promocat, Pesquisa de demanda de serviços nos Postos Fiscais Físicos) (Fonte: DI-SEFAZ)

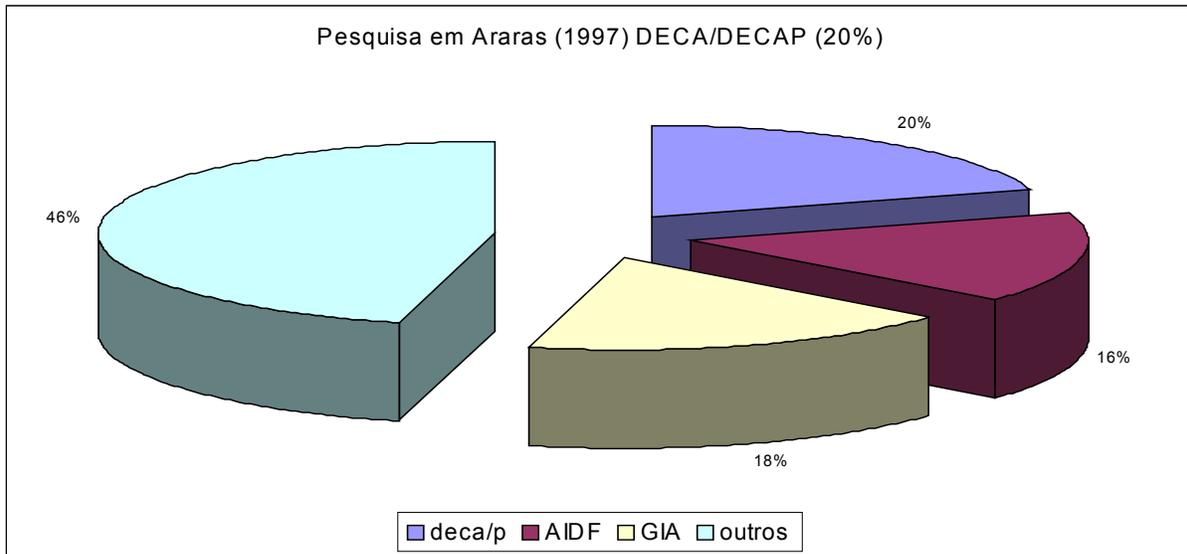


Figura 5.10 - Pesquisa no Posto Fiscal de Araras, onde a Deca e Deca Produtor respondiam por 20% da demanda (Fonte Promocat, Pesquisa de demanda de serviços nos Postos Fiscais Físicos) (Fonte: DI-SEFAZ)

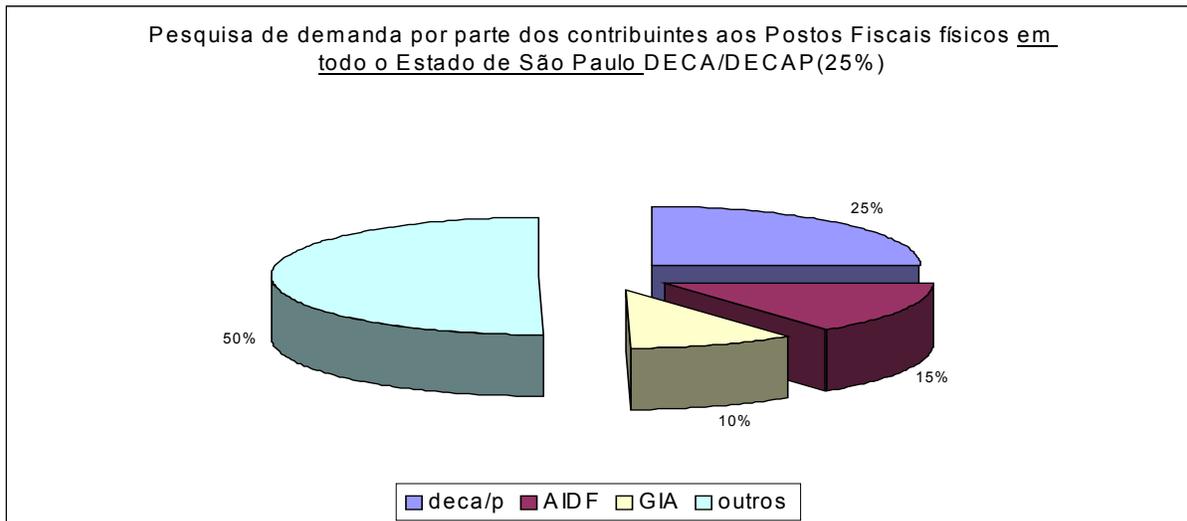


Figura 5.11 - Pesquisa em todo o Estado de São Paulo, Deca e Deca Produto rural (25% da demanda total). (Fonte Promocat, Pesquisa de demanda de serviços nos Postos Fiscais físicos)

Estavam na equipe “Simplificação” já, então, como membros Sobreira, Zuliani, Braz e o próprio Leony. No comando, estava o colega Marcos Smyhel. (ent, Sobreira, 2004)

Em outubro de 1997, Leony assumia o projeto “Simplificação” do Promocat. (Leony, 2004, Sobreira, 2004)

Estava, Leony, preocupado com o chamado “editalção”, como era conhecido o edital que visava passar o que fazer e o como fazer à grande empresa de *software*, vencedora da licitação. Essa não era a linha dos inovadores. Esses queriam ter o domínio do projeto e decidirem o que fazer e como fazer. (ent, Leony, 2004 e Castro, 2004)

A resistência interna, ainda, existia: O modelo de *mainframe* representado pela Prodesp, que desde a sua fundação em 1969, vinha reforçando esse modelo.

A Prodesp não tinha conhecimentos sobre a WEB, Internet, era tudo muito recente em 1998.

O secretário Nakano assistia a esse debate a distância, todavia, já vinha tomando partido pela WEB, ao apoiar a apresentação do PFE Limeira no Seminário do GTI de início de 1997. E o reforço a esse apoio quando elogiou a idéia do PFE para os, então, líderes do Promocat.

O Promocat, todavia, não dava sinais de desmontar o “editalção” e apoiar o modelo WEB e e buscar ter o controle dos programas a serem construídos, a desmontagem do “editalção era preconizada por Leony e Castro.(Leony,2004)

Os dois grupos,o que vinha no comando desde a sua fundação e Leony,Sobreira e outros que foram assimilados recentemente, agora dentro da estrutura do Promocat, estavam buscando definir o caminho a seguir. Caminhos antagônicos. Haveria somente um grupo vitorioso saindo desse embate de visões diferentes para o encaminhamento do Projeto de Modernização..

Leony, nesse momento, dezembro de 1997, já é o líder do projeto “Simplificação” do Promocat, e, nests condição, declarou para o jornal Fazendário:

Todo o trabalho que a equipe desenvolveu até agora já foi recompensado. Hoje temos a experiência suficiente para dizer que o projeto de profissionalização do PFE que o

Promocat está gerenciando além de dar outra cara para a CAT, deve retirar cerca de 70% do movimento dos Postos Fiscais (O Fazendário, dezembro, 97, p: 2)

Enquanto Leony com o apoio de Castro está com o PFE de Limeira no ar existia um outro grupo em Franca que, também, buscava a modernização da DECA papel.

### **5.2.3.2 Grupo de Franca-Bauru. (DECA remodelada em disquete)**

Simultaneamente, os AFRs Francisco Sobreira e Devanir Zuliani (Sobreira, 2000), estavam trabalhando numa idéia de reforma da DECA papel, em uso.,isto em Franca e com a cooperação de Edson Braz,AFR da mesma equipe, lotado em Bauru.

Sobreira era assistente de informática da DRT de Franca, Zuliani, ESI(encarregado de Serviço Interno) em Franca e Martins (AFR externo), os três do NA (Núcleo de Apoio) do Promocat nessa DRT.

Fizeram, no primeiro mês das suas nomeações, reunião com os contabilistas de empresas e de escritórios de contabilidade buscando saber o que seria prioritário para eles, os clientes externos. (ent, Sobreira, 2000)

Fizeram o mesmo com os funcionários do Posto Fiscal de Franca, AFRs e TAATs.

A pergunta era: “Você imagine um atendimento a distância(com EDI ou Internet) e o que devemos fazer primeiro?” (ent, Sobreira, 2004)

Zuliani e Sobreira procuraram a delegada Neiva, de Bauru, que havia sido assistente de informática, para que esta ajudasse.

Neiva pediu a um dos seus melhores funcionários, Edson Braz, que se engajasse na equipe de Franca. E ele o fez. A equipe passou a ser Franca- Bauru. (ent, Sobreira, 2004)

E foram estimulados a desenvolver o produto, utilizando-se da Internet (ou EDI).

Esse documento (DECA papel), em uso há muitos anos (desde1978), não havia sofrido reformas, durante todo esse tempo. A sua forma já não mais estava se adequando, satisfatoriamente, às necessidades. Ocasionalmente, no seu preenchimento, muitos erros, que, levados

para o cadastro (*mainframe*, Prodesp) tornavam perene o problema, e dificultavam os trabalhos fiscais. (ent, Zuliani, 2000).

A DEAT (Diretoria Executiva da Administração Tributaria), ao utilizar-se desse cadastro para a montagem de operações fiscais, verificava, na prática, a dificuldade de se trabalhar com um cadastro com falhas.

Por exemplo, ao se relacionarem empresas na área de farmácia para uma operação especial, muitas já não mais existiam, ou tinham mudado de endereço; certa feita, ao se listarem os maiores devedores do ICMS, localizou-se uma farmácia, houvera erro na digitação: onde se colocaram mais zeros, a direita, do que seria correto, e a transformaram, a farmácia de bairro, em grande devedora (ent, Sobreira, 2000).

A DECA papel demandava uma série de lançamentos e digitações, além de remessas de malotes e microfilmagens. Um processo muito complexo.

Portanto, a mudança da DECA papel era muito necessária. Ou se fazia uma reforma, ou uma mudança de paradigmas teria que ser enfrentada.

### **5.2.3.3 Grupos de Campinas-Limeira e Franca-Bauru se juntam no Promocat**

Os AFRs Sobreira, Devanir e Braz, são incorporados ao grupo de trabalho do Promocat, "Atendimento ao Contribuinte do ICMS". A DRT de Franca havia sido encerrada e os dois primeiros eram NAs de Franca, com o fim da DRT de Franca ficaram incorporados ao GT Promocat.

O Leony está nesse grupo de atendimento ao contribuinte e segue com suas experiências em Limeira.

Síntese das idéias dos grupos Campinas/Limeira e Franca.

Tabela 5.1 - Inovações trabalhadas pelos grupos de Campinas-Limeira e Franca para Modernização da Sefaz

<b>Grupo</b>	<b>Idéias principais</b>	<b>Junção dos Grupos:</b>
Campinas/Limeira Anos 96 e 97	1. Atendimento a distancia aos contribuintes; 2. Utilização da Internet; 3. GTI, DTI implantação.	Posto Fiscal Eletrônico. Outubro/97 e janeiro de 1998.
Franca Anos 96 e 97	1. Reforma do formulário da DECA papel; 2. Uso de disquetes(como a GIA eletrônica) para análise prévia do formulário DECA(EDI ou Internet).	Projeto de Simplificação de Atendimento do Contribuinte do ICMS. Vários produtos eletrônicos: DECA eletrônica, Nova GIA eletrônica, AIDF eletrônica.

(Fonte: Sobreira Netto, 2001)

Em outubro de 1997, Carlos Leony assumia o projeto de “Simplificação ao Atendimento do Contribuinte do ICMS”, do Promocat. Estão no grupo: Sobreira, Devanir e Braz. Castro estava na DTI.

E Leony e sua equipe se propõem a levar, agora, oficialmente, o PFE para frente. Destacando-se:

- A padronização de informações, a adoção de *lay out* nos Postos Fiscais Físicos (PF) para o atendimento com conforto dos contribuintes, a reduzir dos deslocamentos dos contabilistas aos PFs e do tempo de espera nos PFs, isso pelo lado dos contabilistas/contribuintes.
- Pelo lado do Fisco, liberar o maior número possível de AFRs para a fiscalização direta.

Trata-se, portanto, de um projeto ambicioso, sintonizado com a idéia do “Poupa-Tempo”, que conta com o apoio decisivo do Secretário Nakano. (Panzarini, em O Fazendário, outubro de97, p: 1)

Leony ao tomar posse declarou: “Queremos que o pessoal dos Postos Fiscais, AFRs e TAATs, estejam conosco neste projeto(Simplificação), pois o sucesso de sua implantação representa um desejo antigo de todos nós que lidamos com o contribuinte no dia-a-dia de trabalho”. (O Fazendário, jan/98, p: 4)

Enquanto isso o “Poupa-Tempo” Sé, o primeiro deles, é inaugurado.

No dia 20 de outubro de 97, era inaugurado o primeiro “Poupa-Tempo”, no prédio da sede da SEFAZ, ocupando todo o segundo andar do prédio.

O Governador Mário Covas presente ao evento, em que ainda estavam o Ministro Bresser Pereira, os Secretários Angarita e Nakano, declara: “é uma verdadeira revolução na administração do serviço público com economia de tempo e ganho de dignidade”

O “Poupa-Tempo” integra num único local físico, 18 órgãos públicos e estava prestando 274 tipos de serviços. Somente no módulo da SEFAZ estão disponíveis 14 serviços. (O Fazendário, nov/97, p: 1)

A idéia, o plano de Governo, de atender à população com qualidade e presteza começava a se concretizar com o primeiro “Poupa Tempo”.

Na SEFAZ, a equipe de Leony, Sobreira, Zuliani e Braz, prepara um anteprojeto: o de “Simplificação do Atendimento ao Contribuinte (do ICMS)”.

Apresentação do anteprojeto: ”Simplificação” ao GT Promocat e Coordenador da CAT.

Esse ante-projeto é apresentado ao GT Promocat e ao Coordenador da CAT, Panzarini (esse foi o primeiro contato do coordenador com o grupo e com o projeto do PFE).

Participaram, também, dessa reunião: Harumi Goya (líder do CINEF e do DTI), Jorge L. Castro.

Após essa reunião, que foi longa, o anteprojeto é aprovado, porém com reservas. Aqui já a idéia da Internet estava firmada.

Havia, todavia, àquela altura preocupações com as próximas eleições para o Governo do Estado, que se realizariam em outubro de 1998. E como se sabe, conforme o próximo Governador eleito, tudo poderia mudar. Daí decorriam as reservas na aprovação.

#### **5.2.3.4 Apresentação do anteprojeto “Simplificação” a missão do BID que estava no Brasil**

Em dezembro de 1997, veio ao Brasil e a São Paulo uma missão do BID para ver o andamento dos trabalhos do PNAFE, dos vários Estados da Federação. (ent, Sobreira, 2004)

Vieram a São Paulo e o projeto PFE foi apresentado a eles. Gostaram, foram extremamente receptivos e perguntaram quando poderiam levar essa idéia aos outros Estados?

São Paulo se destacava, a equipe do “Simplificação” era pioneira na questão do uso da Internet no atendimento aos contribuintes nos fiscos estaduais. Essa aprovação da missão do BID foi um grande impulsionador do “Simplificação”. Tanto que, baseada nessa grande repercussão positiva, a mesma equipe é convidada a fazer a apresentação do “Simplificação” ao Secretário Nakano, ao GT Promocat, ao coordenador Panzarini e a todos os Delegados (18) e ainda aos diretores da CAT. Ists ocorreu na mesma semana da apresentação à missão do BID. Tamanha era a curiosidade a respeito do projeto “Simplificação” na SEFAZ. (ent, Sobreira, 2004).

O projeto PFE é aprovado pelo Secretário Nakano e recebe deste a declaração de prioridade máxima. (ent, Sobreira, 2004)

Castro, nesse momento, estava aplicado montando o GTI (Grupo de Tecnologia da Informação) ligado à CAT para viabilizar o Promocat, e depois se transformou em DTI (Departamento de Tecnologia de Informação) ligado diretamente ao Secretário da Fazenda e atuando em toda a SEFAZ. (ent, Castro, 2004)

#### **5.2.3.5 Recursos financeiros; concretização. Da DECA eletrônica**

O Secretário Nakano havia fechado o acordo da dívida do Estado de São Paulo com a União em 27 de novembro de 1996 e assinado o mesmo acordo em 22 de maio, em Brasília.

Nakano, também, em abril de 1997, em Washington, explica ao BID e ao Banco Mundial em palestra: “Experiência do Governo do Estado de São Paulo: Ajuste Fiscal e Programa de Reestruturação da Dívida “. Nessa reunião, foi apresentado o Projeto Rodoanel e Reestruturação das Rodovias, o BID demonstrou bastante interesse e ficou de enviar missão para auxiliar na montagem dos programas. (O Fazendário, abril/97, p: 1)

Em 5 de dezembro de 1997, a Caixa Econômica Federal(CEF) e a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo assinam um financiamento de US\$ 68, 7 milhões para os projetos Promocat e Promociaf.

O Promocat naquela ocasião, era composto de 149 projetos e o Promociaf de 23 projetos.

A CEF é o agente financeiro encarregado do repasse dos recursos captados junto ao BID.



Figura 5.12 -Dezembro de 1997 - A SEFAZ assina acordo com a CEF para o Promocat.  
(Fonte: “O Fazendário”)

### O pioneirismo do Estado de São Paulo e da SEFAZ

Inicialmente, o governo paulista negociou diretamente com o BID financiamento para seus projetos. Durante as negociações, e tendo em vista a importância dos programas, o BID, por solicitação do Governo Federal, decidiu estender a concessão de financiamentos aos demais Estados da Federação. Nasce, então, o PNAFE de âmbito nacional.

### Promocat sob novo comando

Leony, em janeiro de 1998, assumiu o Promocat e Sobreira o projeto de “Simplificação”, em que estava a DECA eletrônica sob o comando de Zuliani.

Foram definidos os cronogramas para os vários projetos do Promocat até o final do ano 2000.

#### **5.2.4 A vontade política de fazer as mudanças: a liderança de Nakano**

A situação em que o Estado de São Paulo foi recebido pelo novo Governo de Mário Covas em 1995, foi ainda pior do que as previsões feitas pela equipe do Programa “Um Governo para São Paulo”, de 1994.

Anos depois, em abril de 2001, Nakano, em longa entrevista para a Revista Conjuntura Econômica da FGV, fez várias considerações a esse respeito.

Nakano afirmava sobre a situação do Estado naquela ocasião:

A burocracia, a corrupção e a falta de transparência eram os principais problemas a enfrentar.

Ao assumir o governo, Covas pegou um Estado falido, que devia até aos fornecedores de comida para os presídios e hospitais. Contratos de prestação de serviço e de reposição de materiais eram renovados com reajustes muito acima dos preços de mercado. Não havia critério nas compras e cada Secretaria fazia o que bem entendia.

A situação financeira do estado mais rico do país era caótica. (Conjuntura Econômica, FGV, abril, 2001, p: 15)

As pressões eram várias, vinham dos credores, dos funcionários, da União, dos contribuintes. Alguma coisa precisava ser feita e urgentemente.

Nakano prossegue na sua descrição da situação, de início de 1995, e aponta as soluções escolhidas:

O déficit orçamentário estava em torno de 22%. Para cada R\$1, 00 de impostos arrecadados o estado gastava R\$1, 20. O governador ordenou então que todos os contratos fossem revistos e que não se gastasse mais um tostão se não houvesse receita. Coube a mim elaborar um plano de modernização e de recuperação das finanças públicas. (Conjuntura econômica, aril, 2001, p: 15)

Nakano estava com apoio total do Governador Covas para colocar as Finanças do Estado de São Paulo nos eixos.

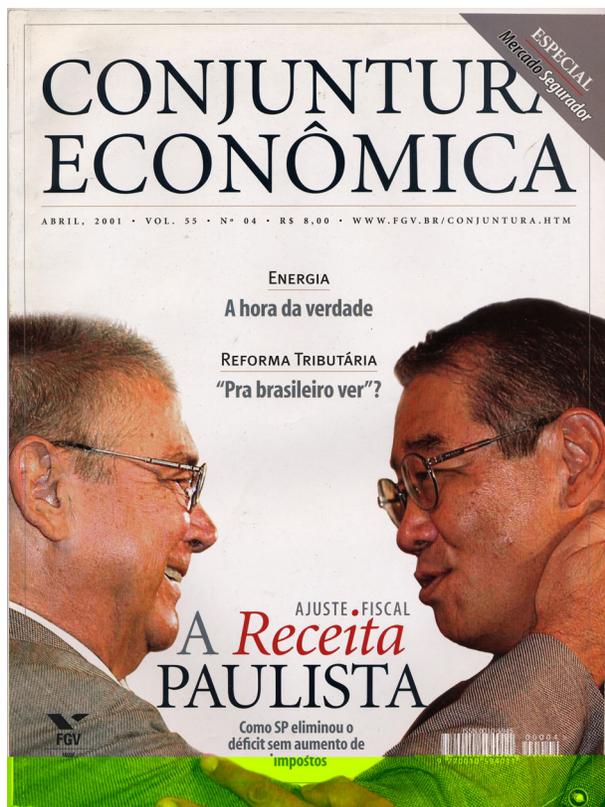


Figura 5.13 - Capa da Revista Conjuntura Economica da FGV, que representa proximidade do Governador Covas e seu secretário Nakano, a “vontade política” de mudar a máquina do Estado.  
(Fonte: Revista “Conjuntura Econômica”)



Figura 5.14 - Encontro de Carlos Leony, inovador e diretor da DI e líder do Promocat, último a esquerda, com o Governador Mário Covas em Limeira, março de 1998, onde Leony apresenta para o Governador do PFE e seus produtos  
(Fonte: jornal “O Fazendário”)

Uma das preocupações do novo Secretário da Fazenda era implantar um sistema transparente, permanente, que funcionasse à revelia de partidos e de governantes e que pudesse ser fiscalizado pela sociedade.

Destacava, Nakano, que uma das suas maiores dificuldades foi combater os feudos e o corporativismo.

Cita um exemplo de entrave burocrático, numa licitação para a compra de garrafas de água mineral. Para um gasto de R\$2. 393, 36, em 1997, foi preciso fazer uma licitação com cartas-

convite que levou quase dois meses. O processo-230 folhas e pesando dois quilos-teve de ser publicado cinco vezes no Diário Oficial, cumpriu uma exigência de 39 documentos, 456 vistos e assinaturas e passou por sete auditorias. (Conjuntura Econômica, abril, 2001, p: 15)

E, Nakano, prosseguiu na sua recordação do quadro encontrado em São Paulo em 1995:

Em dezembro de 94 a dívida financeira do Estado de São Paulo era de R\$60bilhões, só a financeira, créditos feitos com autorização do legislativo. Aí tinha dívidas de empreiteiros, eram uns R\$4 bilhões na época, dívida junto a fornecedores. Tinha conta de 6 meses, 8 meses, 10 meses de fornecimento de comida, tudo atrasado.

A bagunça era tanta que o fornecedor prestava serviço e muitas vezes a secretaria não contabilizava corretamente. E é crime gastar sem fazer empenho e os caras faziam.

Não tinha informação e nem controle de nada. A contabilidade, uma boa parte, era manual. (Conjuntura Econômica,, abril, 2001, p: 16)

Nakano falou para o Jornal Valor Econômico, de 17 de julho de 2000, e destacou sobre o uso de Tecnologia da Informação na SEFAZ:

“Quanto mais usamos a tecnologia, mais perto estaremos de um governo eficaz como aquele que a sociedade deseja. As pessoas não gostam do governo e com razão.

Mas com a Internet e a tecnologia da informação é possível aproximá-lo da sociedade e aprimorar a qualidade dos serviços que ele presta. É o que todo mundo quer”(Valor Econômico, 17/7/2001, p: A3)

Nakano, em entrevista à revista “República”, de fevereiro de 2001, declara sobre a questão da TI e o governo eletrônico em São Paulo:

As organizações que temos são baseadas no controle hierárquico e em burocracias que exercem o poder apenas porque dominam normas e procedimentos. A tecnologia (TI) agora permite que se mude esse conceito porque torna possível disseminar mais informações para as pessoas dentro da organização, de forma simples e barata, reduzindo o poder da burocracia. (República, fevereiro de 2001, p: 56)

E Nakano, sintetizando o caminho que decidiu tomar no início do governo Covas em 1995, declarou:

**“E tivemos que informatizar tudo”**. (Conjuntura Econômica, abril de 2001, p: 16)

A vontade política, de Nakano, estava declarada de forma direta e sem retorno.

#### O apoio de Nakano aos líderes da modernização na SEFAZ

Em depoimentos gravados para esta dissertação, os AFRs: Leony, líder do Promocat, Devanir Zuliani (líder DECA), Francisco Sobreira Netto (Líder projeto “Simplificação”), Jorge Luiz de Castro (articulador e organizador do GTI/DTI, junto com Harumi Goya) e Cesar Vinicius Rodrigues (responsável pela Internet e pela Intranet na SEFAZ), todos destacaram:

A vontade política, a persistência e o empenho do ex-Secretário Nakano na luta pela modernização, via TI, da máquina administrativa da SEFAZ.

E afirmaram todos que, sem o seu apoio integral e permanente, o programa de modernização não teria atingido os resultados positivos que alcançou.

As palavras de Zuliani sintetizam a importância de Nakano no caminho da modernização da SEFAZ (Promocat) e no caso DECA eletrônica. Zuliani esclarece:

“Nakano teve um papel fundamental, eu credito a ele a vitória que tivemos com a DECA eletrônica.

Foi ele quem, numa linguagem mais comum, abriu o guarda-chuva e nos deixou trabalhar.

Ele deu liberdade para a equipe fazer, soube cobrar na hora certa, soube segurar as dificuldades, acreditou na equipe. e fez, julgo eu, as coisas mais certas:

- Buscar quem estava nas bases, no chão de fábrica, trabalhando, para fazer as propostas de como promover a reengenharia deste documento (a DECA papel), e, evidentemente, quem estava na ponta trabalhando, no dia a dia com o usuário, ouvindo as reclamações, ouvindo as sugestões é claro eu tinha muito mais condições do que qualquer outro de fazer uma proposta (DECA eletrônica) de reengenharia.

Então, eu acho, que o secretário Nakano foi sábio no sentido:

- 1º) de buscar gente da ponta;
- 2º) de acreditar nos funcionários que tinha;
- 3º) de dar todas as condições necessárias e possíveis para que isto acontecesse (a DECA eletrônica).

O grande mentor e o grande vitorioso foi o secretário Nakano”. (Zuliani, 22/12/2000)

### **5.2.5 A Prodesp (Cia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo)**

Essa empresa havia sido fundada no ano de 1969 e dentro do prédio da SEFAZ tinha como meta integrar as informações de governo. Essa empresa estava e está ligada, hierarquicamente, à Secretaria de Governo (entre 1995 e 2002), a partir de janeiro de 2003 a Secretaria de Governo foi fundida com a Casa Civil, denominando-se a nova Secretaria somente Casa Civil.

O principal cliente da Prodesp tem sido a SEFAZ, cerca de 80% das suas demandas de serviços têm origem na SEFAZ (Rodrigues, 2004 e Castro, 2004).

A Prodesp está baseada, desde as suas origens, em computadores de grande porte conhecidos como *mainframes*. Ela possui escritórios avançados em todas as Secretarias de Estado, tendo um na sede da SEFAZ.

A Prodesp, hoje, 2004, tem como principal cliente o complexo Secretaria da Saúde e Educação (uma Superintendência única) e o segundo a SEFAZ. Hoje trabalham só na sede da SEFAZ 180 funcionários e destes 60 somente para a CAT. (Rodrigues, 2004)

Naqueles anos de 1995 e 1998, segundo Castro, a Prodesp tinha a SEFAZ como seu principal cliente.

E existiam várias “Prodesp’s” da SEFAZ, cada uma atendendo a um setor da Casa. Não existia um departamento ou setor na SEFAZ para coordenar e ordenar a relação entre a SEFAZ e a Prodesp. (Castro, 2004)

A mesma Prodesp voltada desde 1969 até 1995 para o *mainframe* não estava se atualizando quanto as novidades como a Internet e os microcomputadores tipo PC. Na Prodesp se trabalhava

com Cobol e Adabas, linguagens que começavam a cair em desuso. (Castro, 2004)

O mundo mudava, a sociedade pedia melhores serviços, o governo que assumia, como se viu, estava, pelos seus líderes maiores, buscando a informatização nos moldes modernos (Diretrizes e Metas, 95 e Nakano, 2001)

A Prodesp não podia, naquele momento, auxiliar a SEFAZ nas mudanças tecnológicas que começava a empreender. O novo não poderia nascer do modelo velho.

Algo precisava ser criado na SEFAZ para coordenar a modernização e organizar a relação com a Prodesp. A SEFAZ precisava clarear os seus objetivos no campo da informática.

O conhecimento dos processos na CAT, e aí se incluía a DECA papel até então, 1995, era detido muito mais pelos funcionários da Prodesp, do que pelos AFRs que atuam diretamente nessa questão.

O CINEF (Centro de informações Econômico-Fiscais) foi criado pela transformação da antiga Inspeção Técnica de Cadastro (ITC) pelo Decreto número 52. 665, de 26 de fevereiro de 1971.

O CINEF iria sofrer várias alterações posteriores destacando-se a de 28 de novembro de 1985 que destaca no seu inciso II alínea “c”:

“II- por meio da Seção de Comunicações (do CINEF) :

c) Receber, conferir, controlar e distribuir as declarações Cadastrais (DECA papel) e os pedidos de parcelamentos de débito fiscal acolhidos nas unidades físicas da Delegacia Regional Tributária da Grande São Paulo “(decreto No 24. 341 de 28 de novembro de 1985)

O novo governo, de Mário Covas, buscava a modernização o Promocat tinha sido criado em final de 1995.

O CINEF precisava ampliar os seus poderes e ajudar na modernização, como sair a inovação de uma estrutura tão antiga e comprometida, como a da Prodesp, com a tecnologia de *mainframe*?

Para resolver esse nó iria ser organizado o DTI, por Castro e Harumi.

Surgiu o DTI ligado à CAT, nesse momento, para solucionar esse impasse tecnológico.

### **5.2.6 DTI Departamento de Tecnologia da Informação**

O DTI foi instituído, oficialmente, em 22 de setembro de 1998, através do decreto número 43.473.

O CINEF estava sob o comando da AFR Harumi Goya indicada pelo secretário Nakano, e o DTI estava subordinado à CAT. Foi criado o Promocat em final de 1995 e o CINEF era o setor de informática da SEFAZ.

O grupo de Campinas/Limeira vinha atuando em experiências concretas de modernização. A AFAI (Assistência de Informática) de Campinas vinha trabalhando e se destacando entre as outras DRTs do Estado. (Castro, 2004)

A experiência do PFE em Limeira com a tentativa via BBS e depois, em 1996, via Internet com apoio da sociedade local (contabilistas e empresa provedora de Internet) se tornava conhecida. (Castro, 2004)

Harumi soube de Jorge Luiz de Castro, então chefe do núcleo de informática da DRT-5, Campinas. E o convidou para uma conversa na sede da SEFAZ. A questão da modernização foi colocada e as dificuldades a serem enfrentadas: a falta de recursos (os financiamentos não estavam concretizados ainda), a desconfiança pelo novo da parte dos funcionários da SEFAZ, a falta de recursos humanos com experiência nas novas tecnologias que nasciam (TI), o atraso do CINEF e da Prodesp, na era do microfilme e datilografia quando as novas tecnologias da informação se disseminavam por toda a parte. (Castro, 2004)



Figura 5.15 - Aparelho de leitura de micro-filmes, tecnologia em uso antes do PFE.  
(Fonte: SEFAZ)



Figura 5.16 - Arquivo, na DI, antigo CINEF, de microfilmes desde a década de setenta.  
(Fonte: SEFAZ)

Depois de pensar por duas semanas, Castro aceitou o desafio e começou a reunir um pequeno grupo de AFRs para desenhar o que viria a ser o DTI.

Castro tinha algumas premissas:

- a) Construir o novo (DTI) longe da estrutura velha e que cuidava do dia-a-dia, o CINEF;
- b) Trabalhar com as novas Tecnologias da Informação (“se os bancos estão investindo pesado nestas tecnologias, é sinal que elas têm futuro”);
- c) A SEFAZ passar a deter o controle e a coordenação dessas novas tecnologias e não ficar a reboque de quem quer que seja (Microsoft, Prodesp, Unisys, etc...). Não a soluções tipo *turnkey*, os inovadores queriam ter domínio, mesmo que não integral, sobre as mudanças e sobre as ferramentas tecnológicas;
- d) Trabalhar o tripé: *software*, *hardware* e *peopleware* de forma integrada e complementar.  
(Castro, 2004)

Consultores foram contratados, a sala de 40 metros quadrados no 10º andar (longe do quarto andar onde estava o CINEF junto com a Prodesp ocupando todo aquele andar) ficou pequena em pouco tempo. Os agentes da mudança tinham pressa.

A necessidade de integrar a SEFAZ via REDE se apresentava como um primeiro passo necessário para a implantação do PFE e seus produtos.

Naquela época, 1995/6, a SEFAZ era formada por um arquipélago no que diz respeito à informática e redes. Existiam redes de vários tipos Novel, e outras, com cabos coaxiais, de fio trançado.

Ninguém, em termos de informática, conversava com ninguém.

A falta de padronização e a desintegração eram a regra geral. (Castro, 2004) DTI nasceu no papel antes de ser estruturado por decreto. Começou a ser, o DTI, interlocutor da Prodesp e de olho na experiência do piloto do PFE de Limeira.

Em final de 1997 Leony assumiu o projeto de “Simplificação de Atendimento ao Contribuinte do ICMS” e Sobreira, Zuliani e Braz estavam no Promocat nesse mesmo projeto.

Em janeiro de 1998, Leony assumiu o Promocat e já em contato com o secretário Nakano.

Os inovadores estavam no poder oficial da Casa e com o apoio firme e constante do Secretário Nakano. O Promocat começou a implementar os projetos.

A expansão do número de computadores na SEFAZ foi grande na Segunda metade da década de noventa, poucas organizações tinham essa quantidade de equipamentos por funcionário.

**Evolução da Quantidade de Computadores**

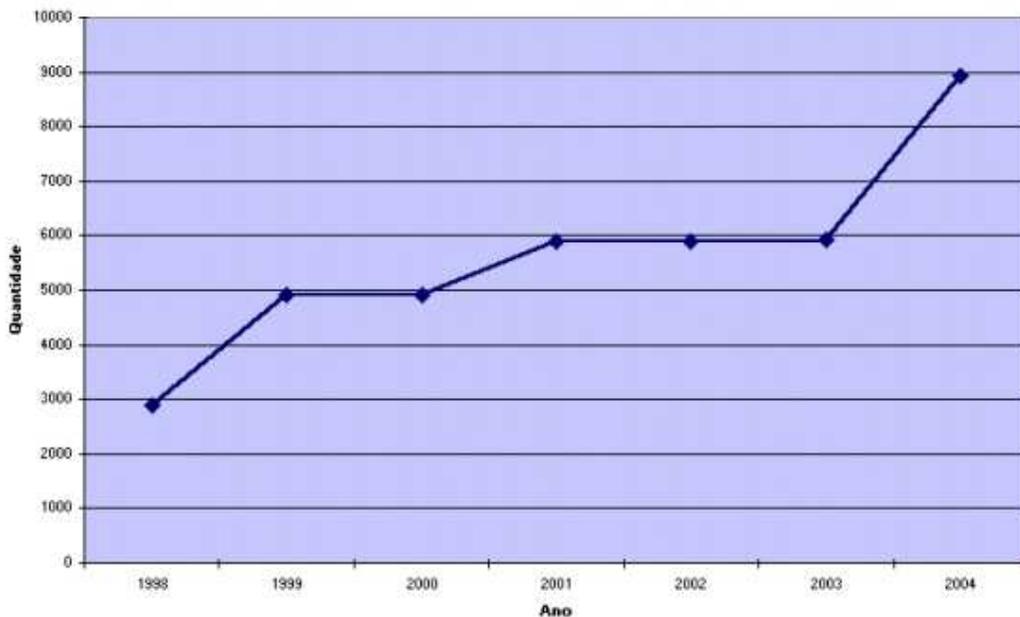


Figura 5.17 - Evolução dos computadores na Sefaz  
(Fonte: DTI-SEFAZ)



Figura 5.18 - Quadro comparativo de computadores por funcionários na Sefaz.  
(Fonte: DTI-SEFAZ)

### 5.2.7 Consultores externos

Como relatamos anteriormente aqui, em Prodesp e DTI, a SEFAZ não possuía, diretamente e nem através da Prodesp (fornecedor único de informática à SEFAZ em 1995/6), os meios tecnológicos de fazer as mudanças, já, então, pretendidas pelo Secretário Nakano, e Panzarini.

Castro, na DTI, buscava apoio externo e contratou: Hermes Pacheco, oriundo da Unicamp, Pedro Pizzigatti e João Eduardo Ferreira, oriundos da UNESP e USP, respectivamente. (Castro, 2004)

Existia a possibilidade aberta pelo PNUD/PNAFE de contratação de empresas pessoas jurídicas em licitação internacional, mas optou-se pelo caminho de contratação de pessoas físicas pela facilidade e a rapidez de fazê-lo. Caminhávamos para o ano de 1998 em que ocorreriam as eleições e a reeleição de alguém, que seguiria esses planos, não era certa para os funcionários de carreira que sempre temem os finais de governo (Covas não era candidato à reeleição, só se decidiu na última hora). (Sobreira, 2004)

Através do DI, montou-se uma equipe de consultores e, rapidamente, essa equipe atingiu o número de mais de 15 consultores em TI (Sobreira, 2004).

E inicialmente na DTI e depois na DI (o CINEF será transformado em DI) são construídos os produtos, a DECA sendo o primeiro deles no PFE.

Como propusera Castro, evitou-se o caminho *turn key*, aparentemente o mais fácil com a contratação de grande empresa de informática (IBM, Microsoft, etc...) e se escolheu o caminho de construir, junto com os consultores, uma capacitação interna na SEFAZ.

A Prodesp foi chamada a compor a equipe de construção da DECA eletrônica. E teve um papel secundário, mas esteve presente. (Sobreira, 2000)

E, assim, estavam reunidos os fatores principais para a construção do PFE e dos seus produtos, a DECA eletrônica o primeiro deles.

As figuras, abaixo, representam a importância dos fatores: tecnologia, estrutura, liderança,

recursos materiais, inovação.

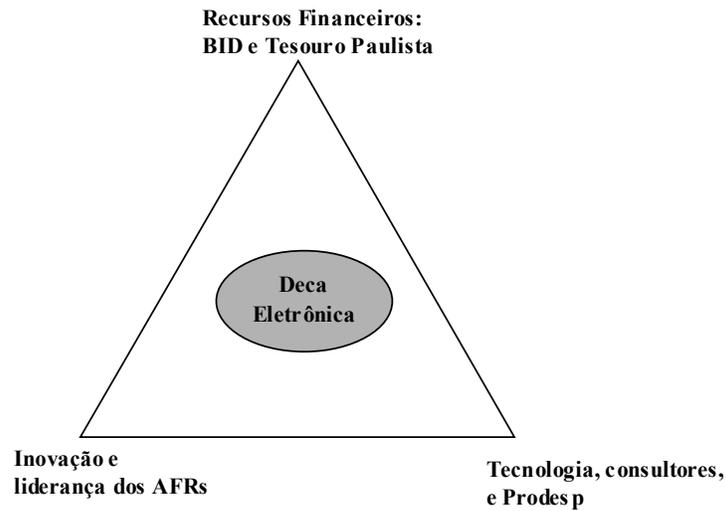


Figura 5.19 - Esquema ilustrativo das mudanças na Sefaz.  
(Fonte: SEFAZ, elaboração própria)

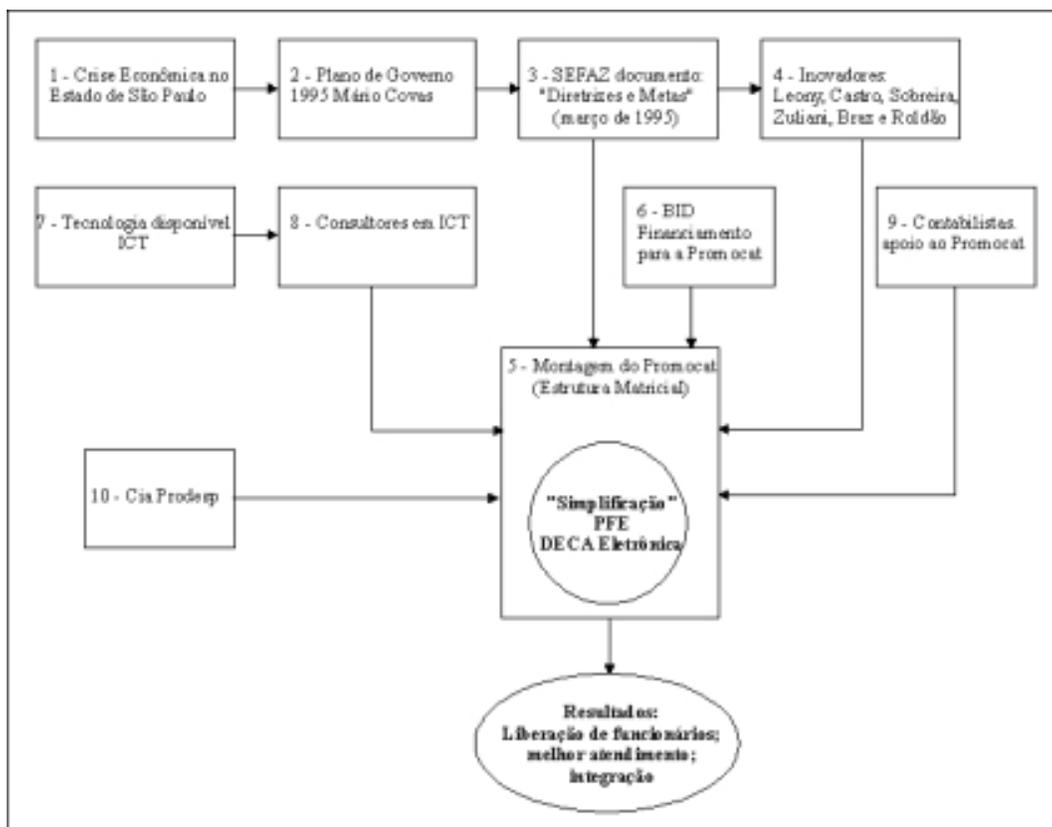


Figura 5.20 - Esquema que busca ilustrar os vários fatores envolvidos nas mudanças da Sefaz.  
(Fonte: SEFAZ Construção do esquema própria)

## 5.2.8 Os contribuintes e contabilistas

Os contribuintes do ICMS estão em contato com a SEFAZ ou através de escritórios de contabilidade que os representam, ou diretamente quando possuem contabilidade interna.

O SESCON (Sindicato das Empresas de Contabilidade) apoiaram a modernização da SEFAZ como mostram as duas capas das Revistas abaixo:

No Estado de São Paulo, o número de contribuintes tem oscilado nos últimos anos. Capas da Revista SESCON abaixo:

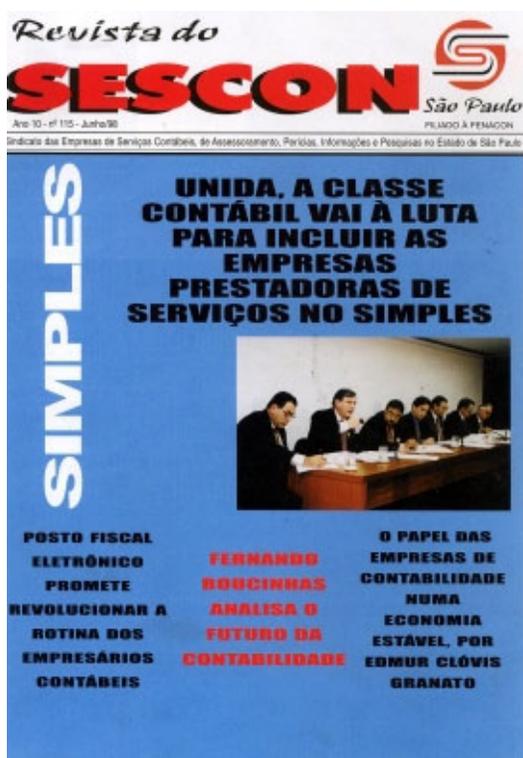


Figura 5.21 - Revista SESCON  
(Fonte: SESCON)



Figura 5.22 - Revista SESCON  
(Fonte: SESCON)

O gráfico abaixo mostra a variação do número de contribuintes do ICMS ao longo dos anos.

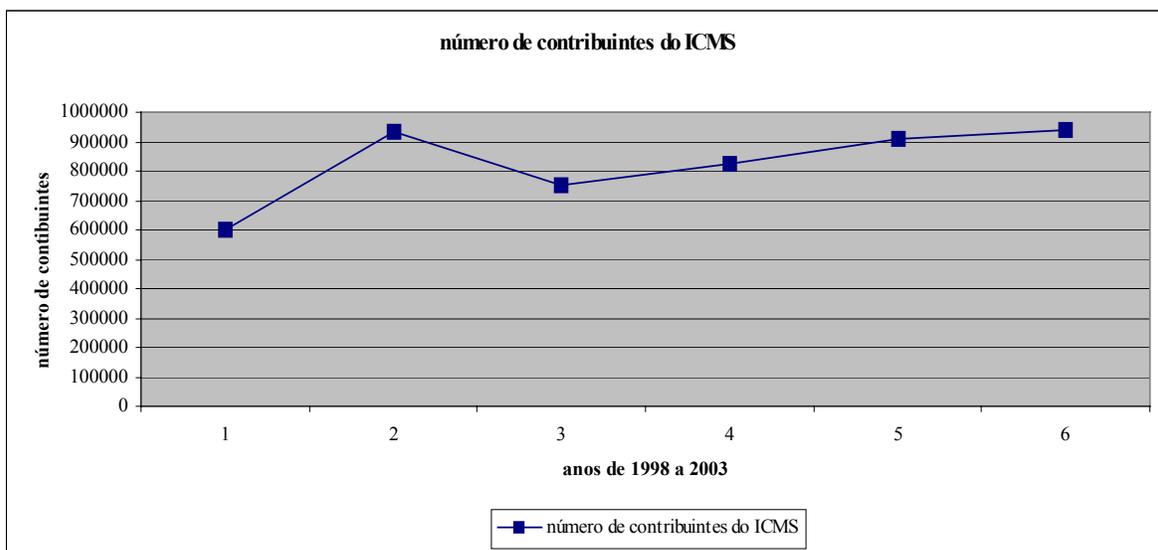


Figura 5.23 - Gráfico mostrando a evolução do número de contribuintes do ICMS de 1998-2003  
(Fonte: SEFAZ, DI, variação do número de contribuintes do ICMS)

Os contabilistas que são os principais contatos entre as empresas e a SEFAZ estão representados no Estado de São Paulo por três principais órgãos:

- 1) CRC, Conselho Regional de Contabilidade;
- 2) Sindcont, Sindicato dos contabilistas;
- 3) Sescon-Aescon, Sindicato das empresas de contabilidade e Associação das empresas de contabilidade.

O número total de contabilistas no Estado de São Paulo gira em torno de 40. 000 (CRC).

Esses profissionais estiveram apoiando as modernizações na SEFAZ desde o seu início em Limeira, PFE-Limeira. (Leony, 2004)

Depois, com a implantação do PFE e da DECA eletrônica, a Sescon participou ativamente desses lançamentos. E foram os principais apoiadores do projeto de “Simplificação” (Sobreira, 2004;Leony, 2004)

Os líderes do Promocat procuraram, desde o início, ter o apoio dos contabilistas ao PFE e seus produtos. (Leony, 2004;Sobreira, 2004)

### **5.2.9 Os funcionários da SEFAZ**

A SEFAZ tem presença em muitas cidades do Estado de São Paulo. Existem 18 DRTs (Delegacias Regionais Tributárias).

Essas DRTs se distribuem da seguinte maneira: Na capital três; na Grande São Paulo três, Osasco, ABCD e Guarulhos; e no litoral uma, em Santos. No interior 11 DRTs: Taubaté, Jundiaí, Campinas, Araraquara, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Marília, Araçatuba, Presidente Prudente, Bauru e Sorocaba.

Os cargos na SEFAZ são preenchidos, via de regra, por concurso público. Na CAT as principais carreiras são as de: AFR e TAAT.

A fiscalização de tributos é privativa dos AFRs. Os TAATs são os técnicos que apoiam os AFRs. Os gráficos abaixo mostram a evolução do quadro funcional entre 1993 e 2002.

As duas figuras a seguir mostram o percentual de AFRs sobre o total geral de funcionários efetivos na SEFAZ. e o o número de AFRs efetivos na SEFAZ. Verifica-se uma quase constante no número de AFRs ao longo desses anos de 1993 a 2002.

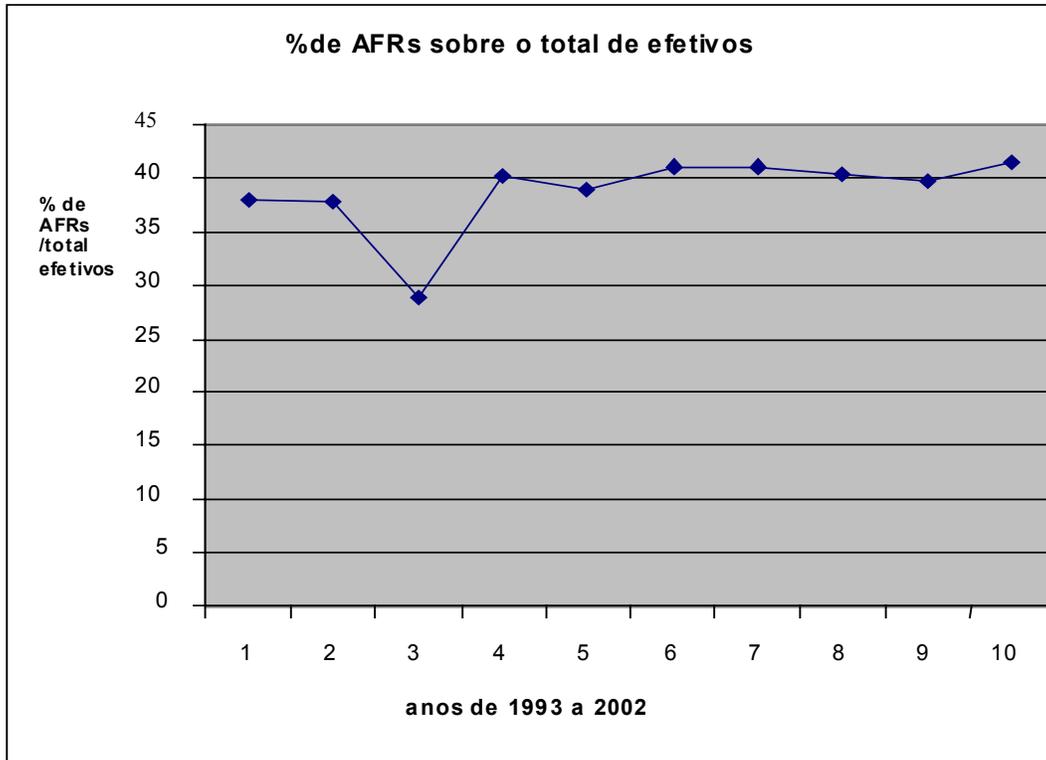


Figura 5.24 - Percentual de AFR's sobre os efetivos totais  
(Fonte: DOE/SP dados, e construção dos gráficos do autor)

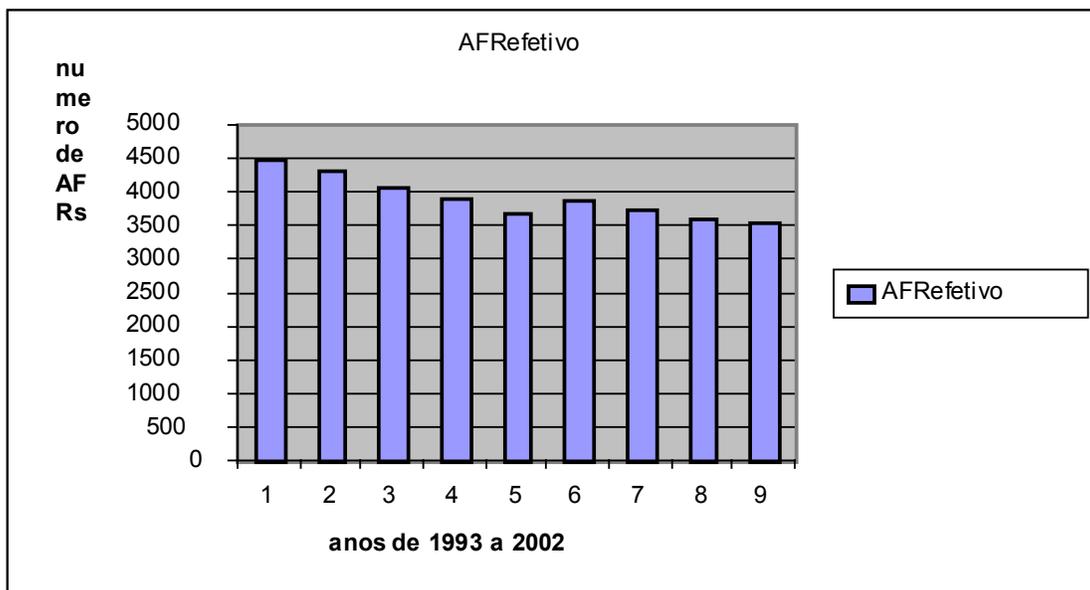


Figura 5.25 - Número de AFRs efetivos  
(Fonte: SEFAZ)

A CAT (Coordenadoria da Administração Tributária) concentra a maioria dos funcionários da SEFAZ.

No próximo gráfico tem-se uma visão dos funcionários da CAT: AFRs e TAATs e sua distribuição ao longo dos anos de 1993 a 2002. E a soma das duas categorias. Nota-se a queda do número de Taats, e, a quase, constância no número de AFRs. A queda, na CAT, foi de 1600 funcionários de 1993 a 2002, ou seja, 20 %. O que a administração fez foi eliminar cargos.

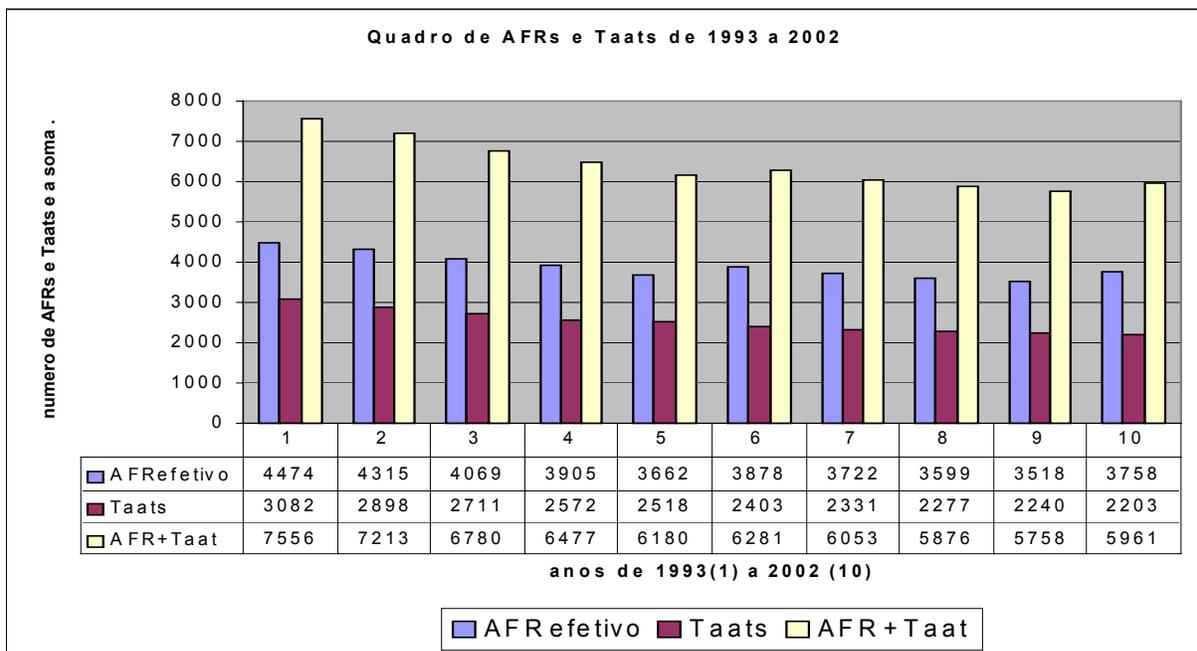


Figura 5.26 - Evolução do quadro de funcionários da CAT, AFR's e TAAT's de de 1993 (1) a 2002 (2).  
(Fonte: DOE/SEFAZ para os dados, e construção do gráfico do autor)

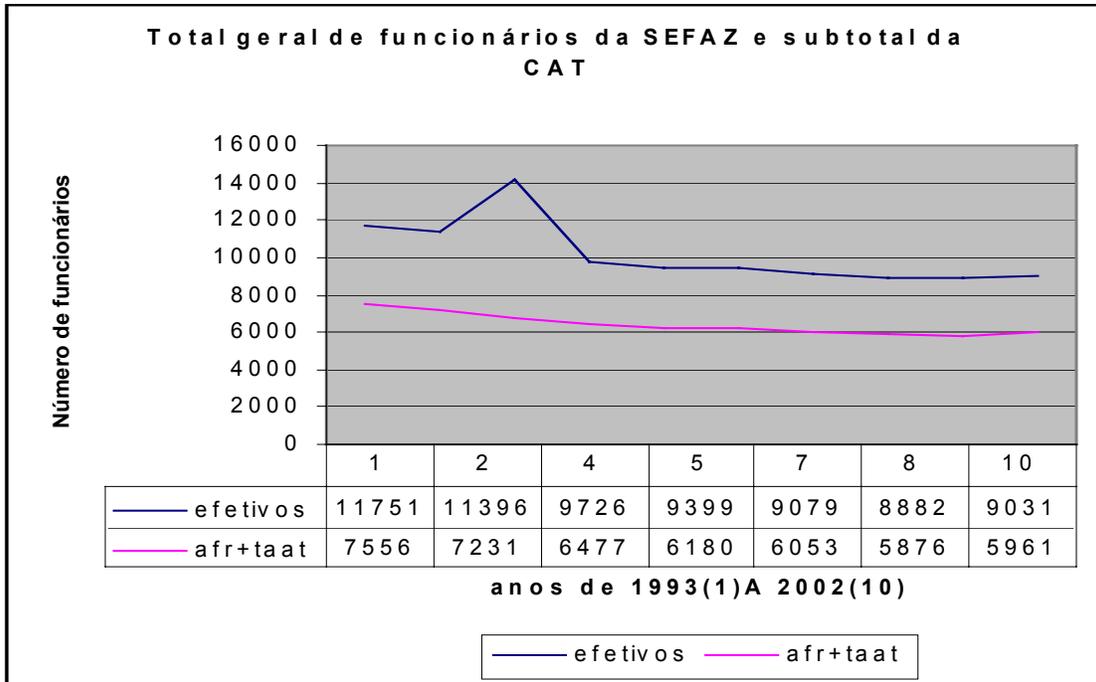


Figura 5.27 - Gráfico do número de funcionários da CAT, AFRs e TAAts.  
(Fonte: DOE-SP e construção do autor)

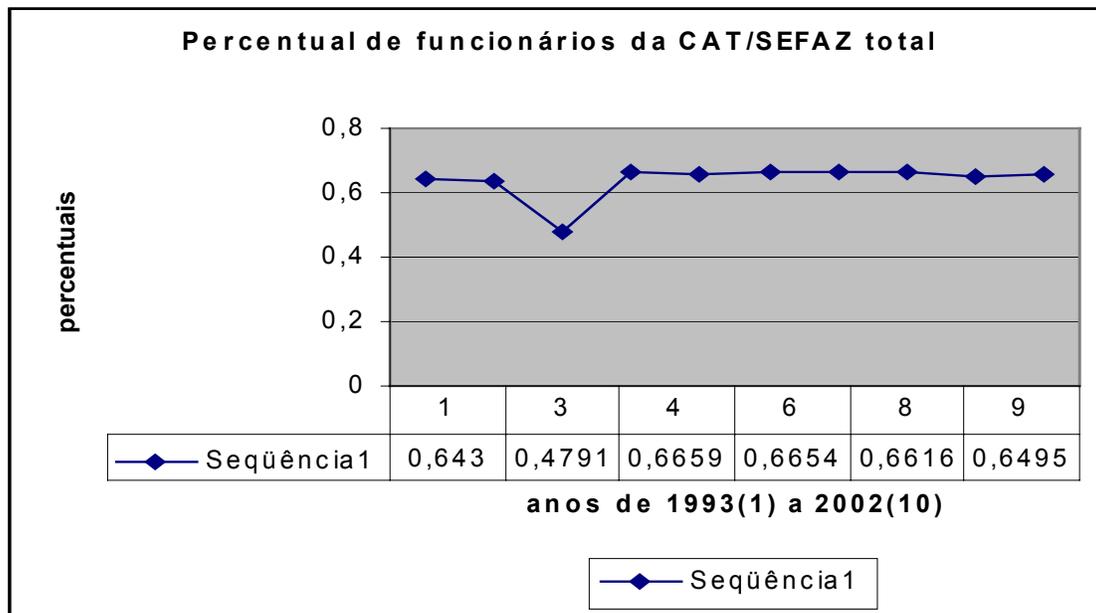


Figura 5.28 - Percentuais funcionários CAT/SEFAZ  
(Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo, e construção do autor)

Dos funcionários da CAT, os AFRs todos têm, obrigatoriamente, curso superior, os TAATs na sua maioria também têm curso superior (Fonte: Sinfesp).

Os funcionários estão agrupados em entidades de classe, são duas para os AFRs e três para os TAATs e outros.

Para os AFRs: Sinafresp (Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas) e Afresp (Associação dos Agentes Fiscais de Rendas).

Para os TAATs e outros: Assosef (Associação dos funcionários da SEFAZ); Associação dos Taats e Sinfesp (Sindicato dos funcionários da SEFAZ).

Foram realizados concursos públicos desde 1961, e nos anos, 1984, 1986, 1998 e 2002.

Quanto à formação superior, os AFRs têm a seguinte distribuição:

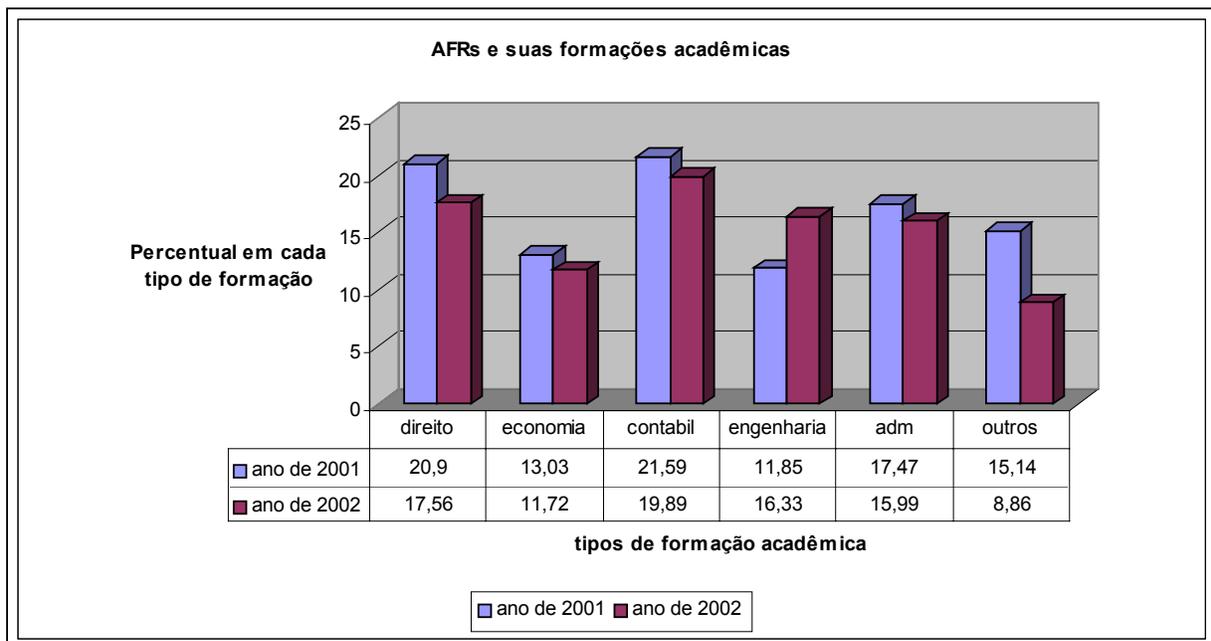


Figura 5.29 - Formação acadêmica dos AFR's.  
(Fonte: Departamento de Recursos Humanos-SEFAZ, e construção do gráfico do autor)

A SEFAZ tem um corpo de funcionários com boa formação acadêmica. Nos concursos de 1998 e 2002, o ingresso de engenheiros aumentou em comparação com os concursos anteriores. A profissão de fiscal, que atraía nos anos setenta e oitenta os contabilistas e advogados, passou a atrair outras carreiras e dentre elas a de engenheiros. Os concursos de 1998 e 2002 privilegiaram a cultura geral, o domínio do inglês, e exigiram conhecimentos de administração pública, economia, matemática financeira, informática, além das tradicionais disciplinas: direito e contabilidade.

As provas de 1998 e 2002 foram feitas em três etapas. Na primeira etapa: português, inglês, raciocínio lógico e conhecimentos gerais. Eliminatórias, em 1998, de 50.000 restaram, após essa primeira etapa, 4.000 candidatos. Nas provas específicas: direito e contabilidade dos 4000 foram para a terceira e última etapa 400. Nessa última, todos obtiveram êxito.

No concurso de 2002, a SEFAZ abriu 150 vagas para AFR- informática. Num total de 350 vagas: informática, direito (100), auditoria (100).

Reforçam-se os quadros com engenheiros e especialistas em informática que passam a ter importância na modernização, constante, da SEFAZ.

O número de AFRs na SEFAZ tem oscilado entre 35% e 45% dando um índice de formação acadêmica poucas vezes encontrado nas empresas de serviço. E os cursos de pós-graduação têm sido procurados pelos AFRs, ou uma segunda formação acadêmica, na sua maioria em direito.

Os AFRs trabalham, basicamente, em serviços internos, na sede ou nos Postos Fiscais e DRTs ou externos, nas DRTs, na chamada fiscalização direta de tributos.

Os gráficos abaixo representam essa alocação dos AFRs.

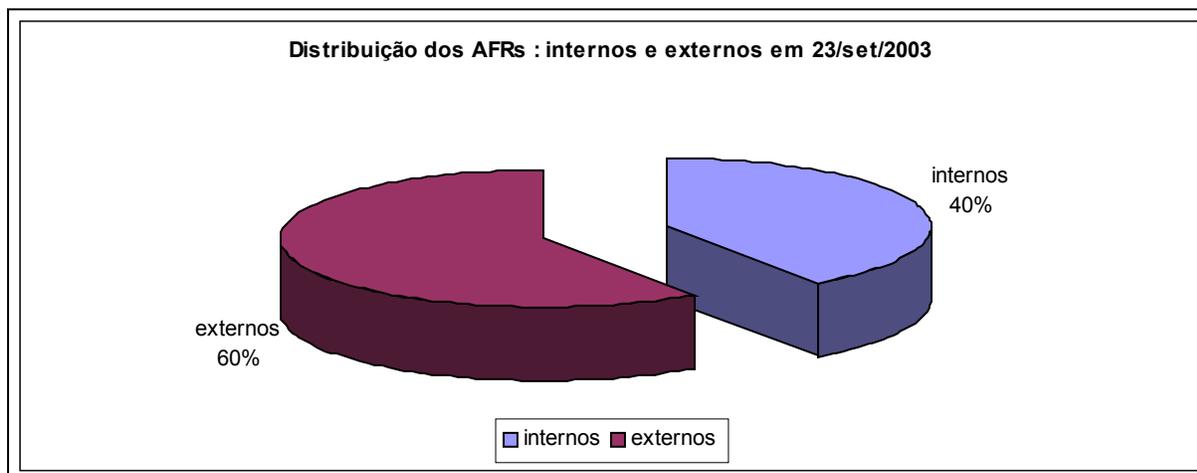


Figura 5.30 - Os AFR's externos estão na fiscalização direta de tributos, os internos na sede ou nas DRT's e Postos Físicos.  
(Fonte: DEAT, SEFAZ, construção do gráfico do autor)

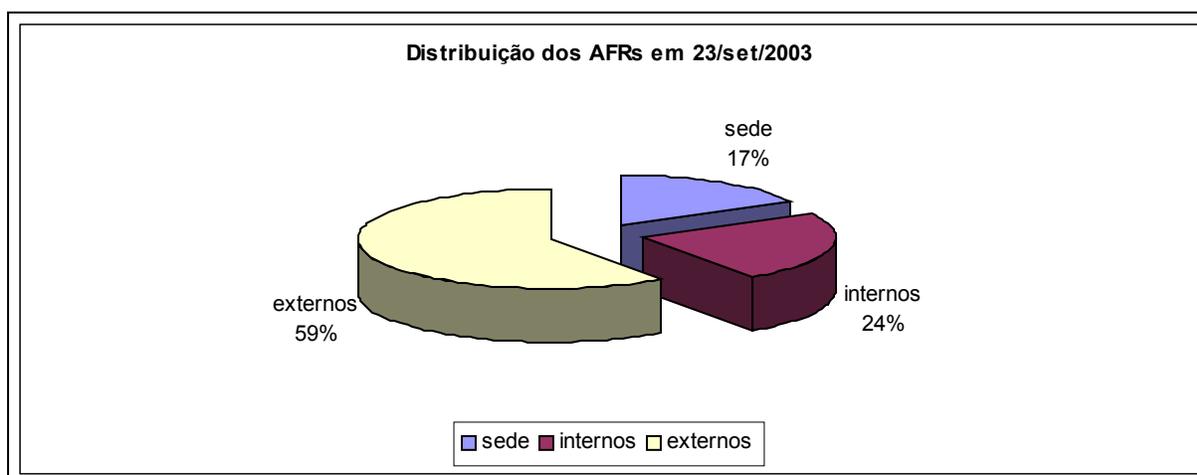


Figura 5.31 - Os AFR's da sede e internos trabalham no apoio a fiscalização ou no atendimento dos Contribuintes.  
(Fonte: DEAT/SEFAZ)

Em 30 de setembro de 2004 , o número de externos era de 2035 e o de internos de 811, nas DRT's, e 567 na sede, sendo, portanto 40% nos serviços internos e 60% nos serviços externos(fiscalização direta de tributos).

### 5.2.10 A Tecnologia

A tecnologia no caso da modernização da SEFAZ pode ser dividida em: *hardware* e *software*; poderia ser acrescentado *Humanware* como querem os autores como Falconi e a Qualidade Total. Castro cita em seu depoimento, a importância do *Humanware*.

Quanto ao *hardware* a SEFAZ, orientada por consultores externos, adquiriu máquinas modelo “plataforma baixa”, rompendo uma tradição desde a fundação da Cia Prodesp em 1969. Os computadores são da SEFAZ, administrados por contratados, inclusive funcionários da Prodesp. (Rodrigues, 2004).

Quanto ao *software* foi feita a opção pelos líderes Leony, Castro, Sobreira, Zuliani, Braz, pela contratação de pessoas físicas consultores para construir os sistemas (*software*) do PFE, DECA, GIA e AIDF.

Como relatou Sobreira, a agilidade e a possibilidade de os funcionários de carreira da SEFAZ participarem mais próximo do desenvolvimento dos sistemas levou a essa opção e contra a de licitação internacional para empresas de *software*, que era objetivo da anterior administração do Promocat (1995-1997). (Sobreira, 2004; Castro, 2004).

Todavia, Leony, fazendo um balanço, em 2004, mudaria o curso e não voltaria a contratar consultores pessoas físicas, pela dificuldade de substituição em caso de força maior. (Leony, 2004)

Quanto ao *Humanware* está distribuído nos outros dois fatores de *hardware* e *software*. No primeiro, nas decisões de escolha e implantação dos computadores servidores e a rede de intranet na SEFAZ.

O *software* foi uma construção conjunta de AFRs, especificadores, e engenheiros de computação contratados.

Os projetos do Promocat foram liderados por AFRs das mais diversas formações acadêmicas: Leony, advogado, Sobreira e Zuliani engenheiros, Castro físico, e Braz contabilista. Entretanto foram ministrados pelo Promocat cursos de planejamento e execução de projetos. (Leony, 2004)

Castro destacou que, se fosse refazer os projetos do Promocat de que participou, hoje daria ênfase no *Humanware*, ou seja, em maior capacitação em administração de projetos. Castro admite que se poderia, com isso, melhorar a eficiência nos usos dos recursos, se produzindo mais com os mesmos recursos, então, utilizados. (Castro, 2004)

Leony também, tirou essa lição dos projetos e reforçaria a questão da administração dos projetos. (Leony, 2004)

A capacitação na SEFAZ afeta à Fazesp (Escola Fazendária) que, tradicionalmente, cuidou do aperfeiçoamento dos funcionários em: Contabilidade e Legislação do ICMS, IPVA e ITCMD.

A partir de 1998, passou a se dedicar, também, às questões ligadas a informática, ministrando muitos cursos nessa modalidade em todo o Estado de São Paulo.

#### **5.2.11 O ambiente de participação e programa de qualidade na SEFAZ: alguns fatos**

A participação dos funcionários dentro da SEFAZ e na CAT de forma especial tem sido aquém do que desejariam os próprios dirigentes.

Dentre os vários projetos ou programas que visavam a participação dos funcionários da SEFAZ nos destinos desta organização listamos os seguintes:

5.2.11.1 Banco de idéias da CAT;

5.2.11.2 Abertura de canal ,pela Intranet SEFAZ, para discussão da fiscalização setorial;

5.2.11.3 *CHAT*, na CAT para debates sobre a fiscalização setorial;

5.2.11.4 PPQP. Programa Permanente da Qualidade e da Produtividade ,do Governo do Estado de São Paulo.

##### **5.2.11.1 Banco de idéias da CAT**

O Banco de Idéias, projeto do Promocat, da CAT foi divulgado pelo Estado todo através do jornal “O Fazendário”, do “Informativo CAT” e outros meios. O universo desse projeto era atingir os funcionários da CAT, cerca de 6000 funcionários. Foram gerados 80 (oitenta) trabalhos

para avaliação, sendo escolhidos e premiados 31 trabalhos.

Gerou 80 idéias em dois anos de captação de idéias, 40 idéias por ano, para 6000 funcionários. Temos uma relação de 40/6000 igual a 0,007 idéias'funcionário/ano. Seria preciso somar  $(1/0,007)$  143 funcionários para obtermos uma idéia funcionário/ano.

Nenhum foi levado à execução prática.

O programa nasceu em 1999 e morreu em janeiro de 2000. *Árvore sem frutos.* (O Fazendário, nov, 99 p: 6; idem, jan/2000, p: 5; Informativo CAT, abril/02, p: 5)

#### **5.2.11.2 Abertura de canal, pela Intranet SEFAZ, para a discussão da fiscalização setorial**

Abertura de canal para comunicação pela Intranet para debater a nova modalidade de fiscalização setorial.

“Deat lança fórum de debates.”

Trata-se de iniciativa sem precedentes entre nós, de planejamento participativo e decisão coletiva para aperfeiçoar o método e a prática da fiscalização setorial.

A Deat setoriais lançou com sucesso, em meados de junho(de 2002), um debate, via Intranet, sobre fiscalização setorial. Aberto a todos os AFRs, o “Fórum- Fiscalização Setorial tem o objetivo de aperfeiçoar e eventualmente corrigir problemas e insuficiências do modelo atual.

#### **5.2.11.3 CHAT. Participação, também via teclado**

Outra iniciativa pioneira da Deat- que estava em fase de testes no final de junho(2002) -é a criação de um “chat” na Intranet, e um fórum setorial de discussão pela Intranet, lançados em junho de 2002, para tratar de assuntos ligados à fiscalização setorial. Este fórum trouxe à tona 65 idéias aproveitadas para a fiscalização setorial. (Informativo CAT, setembro, 2002, p: 4)

Entretanto, apesar da utilidade, estas tentativas de participação tiveram duração efêmera, menos de dois meses de vida. (David, 2004)

Hoje, 05 de março de 2004, ambas , canal de comunicação e CHAT na DEAT ,as iniciativas estão mortas.

#### **5.2.11.4 PPQP- Programa Permanente da Qualidade e Produtividade no Serviço Público**

O Programa Permanente da Qualidade e da Produtividade (PPQP)

Instituto da Qualidade.

O governo do Estado, em 27 de janeiro de 1992, cria, através do decreto numero 34. 562, o Instituto da Qualidade, na Secretaria da Justiça.

Nos considerandos destaca: o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal número 8.078, de 11 de setembro de 1990); oferecimento de produtos e serviços com qualidade;o Estado de São Paulo conta com instituições públicas e privadas com capacidade de melhorar a qualidade dos serviços e produtos.

E da finalidade: promover a qualidade dos produtos e serviços gerados no Estado de São Paulo pelos setores público e privado; apoiar os consumidores na obtenção de padrões de qualidade compatíveis com as suas necessidades; contribuir no processo de conscientização do cidadão a respeito de seus direitos de receber produtos e serviços com a necessária qualidade por preço adequado. (DOE, 28. jan. 1992, p: 3)

A lei estadual 9. 173 de 18 de julho de 1995.

Artigo 1º –Fica instituído, no Estado de São Paulo, o PPQP, com o objetivo de, progressivamente, propiciar ao cidadão o atendimento eficaz de suas necessidades, por meio de um processo de melhoria contínua e permanente dos serviços prestados, com redução de custos e ganhos de produtividade. (DOE, 12 de dezembro de 1995)

O PPQP estava com a sua coordenação na Secretaria da Justiça.

E deveria ser implementado em todas as Secretarias do Estado de São Paulo.

Na SEFAZ ele estava inoperante até 1999, quando um novo coordenador do PPQP assume e busca trazer exemplos de formas de administrar com qualidade. Convidados para trazerem as

suas experiências, estiveram na SEFAZ, fazendo palestras e esclarecendo os fazendários, as seguintes entidades: Fundação C. A. Vanzolini, Fundação Prêmio Nacional da Qualidade, Imprensa Oficial do Estado, FURP- Fundação do Remédio Popular, reitor Marcovitch da USP, Poupa Tempo, Paulo Gaudêncio, Fundação Casper Líbero, o Secretário Adjunto da Justiça e coordenador do PPQP no Estado (O Fazendário, out/99, p: 4 e 5;idem, nov/99, p: 2, idem dezembro/99, p: 4 e 5, idem fev/200, p: 6)

O Secretário Nakano recebeu o coordenador do PPQP na SEFAZ, para tratar de assuntos da qualidade por duas vezes, na sua investidura na coordenação do PPQP e na sua dispensa meses depois, em fevereiro de 2000.

O PPQP não voltou a existir na SEFAZ desde aquela época até hoje: janeiro de 2005.

No Estado de São Paulo está sem coordenação e totalmente parado desde meados de 2003 (Bianchi, 2004).

#### Os coordenadores da CAT conclamam os funcionários à participação.

Vive-se em um mundo em grandes transformações, dentro de uma organização complexa, a SEFAZ, e que necessita da participação dos seus quadros formados por fiscais e funcionários, os fiscais são todos com formação superior (ver quadro abaixo).

Enquanto isso, os coordenadores Panzarini, Tabajara e Shiguemi fizeram vários apelos à participação dos funcionários. Citam-se alguns deles:

O “Informativo CAT”, de novembro de 2001, em editorial do Coordenador da CAT, informa:

“ O encontro de Bauru e a negociação de metas: a participação em novo patamar”

*Sempre tivemos confiança de que a verdadeira revolução iniciada na CAT (PROMOCAT), em 1995, traria mudanças tão profundas como irreversíveis: a tecnologia de ponta passa a fazer parte do dia-a-dia dos nossos funcionários e do relacionamento fisco-contribuintes; novos métodos de trabalho estão disseminados tanto na base da fiscalização como na própria CAT; e, como coroamento desejável, mas não fatal, do processo, nova mentalidade, nova cultura na CAT. (Informativo CAT, 2001).*

(Percebe-se, nesse editorial, a mesma ênfase em Tecnologia, e métodos de trabalho, no caso, impostos pelo avanço da informatização. A questão da Cultura é abordada como desejável.)

E o mesmo editorial continua:

Dissemos desejável porque tínhamos consciência de que mudanças mais difíceis são exatamente as relacionadas à cultura organizacional, que dependem de um processo paulatino, paciente, persistente e, mais do que tudo, da adesão voluntária de todos os escalões.

(A participação ficou para depois das mudanças Tecnológicas e Estruturais).  
(Informativo CAT, nov/2001).

*A questão da participação volta a ser tratada no Informativo CAT, de fevereiro de 2002, também no editorial. O editorial tem como título:*

*“Participação, “insumo” para a construção da CAT Moderna”.*

O editorial, assinado pelo Coordenador da CAT, não deixa dúvida sobre a forma de mudança organizacional (modernização), que atravessa a SEFAZ. O editorial prossegue:

E por nos apresentar uma tal síntese, proporcionará também a ocasião para reflexões sobre qual rumo adotar daqui para a frente no processo modernizador, que por definição deve ser dinâmico e permanente. E certamente será ainda um momento de inflexão de uma fase de modernização, predominantemente tecnológica para outra, essencialmente conceitual (Informativo CAT, fevereiro/2002, p: 1).

Aduz o mesmo referido editorial:

Gostaria de chamar a atenção justamente para esse grau de participação dos AFR's observado naqueles momentos. A participação, a crítica e o intercâmbio de idéias devem tornar-se atividades corriqueiras no novo ambiente que necessitamos respirar na CAT. É que eles são como “ insumos” indispensáveis para a fase da modernização em que estamos mergulhando. Mudanças de postura e de métodos de trabalho são, de fato, impensáveis sem participação e crítica, sem um ambiente mais aberto e arejado do que aquele a que historicamente estamos habituados. (Informativo CAT, fev/2002, p: 1)

Em julho de 2002, o Informativo CAT noticiou o lançamento do “fórum de debates “e de

um *Chat*. Nesse mesmo jornal se destaca:

Sem história (a participação na SEFAZ).

Contudo, cabe aqui uma nova consideração: a própria prática do debate e do confronto de idéias não têm história entre nós. De fato, o servidor público está acostumado historicamente a uma estrutura rigidamente hierarquizada, em que a mínima manifestação de vontade do funcionário necessita passar pelo crivo de seu chefe. Os AFRs não são exceção nesse panorama; não temos prática da apresentação de críticas e sugestões.

E continua...

Por isso, a criação dos novos canais de discussão pode ficar apenas na boa vontade dos seus idealizadores, embora o fórum já tivesse recebido mais de uma dezena de manifestações em sua primeira semana. (...). O saudável hábito do debate e da crítica só será realmente incorporado pela categoria mediante a sucessão de experiências como estas.

Em suma, só aprenderemos a debater... debatendo” .. (Informativo CAT, julho, 2002, p: 3)

O novo coordenador, Tabajara, assume no início de 2003 e faz o mesmo apelo à participação, em abril de 2003, quando assumia em caráter definitivo a CAT, reafirma o apelo:

Efetivamente, é imprescindível que haja comunicação interna, a mais ampla possível, para que todos se entendam. (...)

Tenho me reunido, dentro do exíguo tempo, com o Conselho e com a Apecat. E é meu pensamento que, no Promocat 2, a reforma chegue efetivamente à base, o que não aconteceu até hoje e demonstra a ausência de uma efetiva comunicação com toda a organização. (...)

Estou aberto a ouvir, trocar idéias e opiniões, dando publicidade às decisões para que todas as conheçam e participem. Nesse sentido recebi e estou estudando o relatório do I Conafresp que focou o papel do agente fiscal de rendas na sociedade moderna.

Nada será possível sem o debate amplo e respeitoso que envolva uma comunicação sadia e bem intencionada. Sou, por princípio e por força de minha formação acadêmica, contra diretrizes de uma organização, qualquer que seja ela, que vise centralizar, em poucos,

trabalhos que dependem de todos.

A, assim, aceito o desafio proposto e convoco todos, indistintamente para um engajamento na tarefa de abertura da comunicação, somando esforços comigo, para o bem da Coordenadoria e em especial da Secretaria da Fazenda. (O Informativo CAT, abril/2003, p: 1)

O relatório final do I CONAFRESP, realizado entre os dias 29 e 31 de janeiro de 2003, destaca, no aspecto Comunicação, os seguintes pontos:

A centralização das decisões e os problemas de comunicação(reconhecidos durante o Congresso por membros da própria administração) podem influir no comprometimento dos executores com as metas estabelecidas no plano de fiscalização.

Depois de implantada a reestruturação, diversos canais de comunicação foram formalmente abertos pela Administração, inclusive através da Internet. Apesar disso, por inúmeras razões, a comunicação ainda tem sido deficitária e a sua melhoria é um grande desafio, imprescindível para que o fisco se engaje ainda mais nos projetos e metas estabelecidos pela Administração. Reconhecemos que otimizar a comunicação é um trabalho árduo em qualquer grande organização, mas os seus resultados são muito positivos. (Informativo Sinafresp, número 1, abril de 2003, p: 4)

O coordenador Tabajara volta ao tema participação no editorial do Informativo CAT de maio de 2003, como segue:

Tenho para mim que a comunicação é hoje, como sempre foi, fundamental e essencial para o sucesso de qualquer organização, seja privada ou pública. Nesse sentido tenho procurado me comunicar, constantemente, com a organização, dentro da exiguidade de prazo de que disponho. No entanto, entendo que as bases e toda a equipe da Coordenadoria devem se comunicar comigo, trazendo idéias, criticando o que entenderem errado, mas também apontando soluções. (...)

Já afirmei e volto a afirmar que o coordenador é uma peça dentro de uma organização complexa, cheia de compromissos com a tarefa de dotar o Estado de uma arrecadação condizente com as suas necessidades para a realização do bem comum, meta que todo cidadão espera do Estado. Insisto em manter o diálogo com todos, ouvir sugestões e discutí-las para torná-las viáveis, se de interesse público. (O Informativo CAT, maio de 2003, p: 1)

No mês de setembro de 2003, novo editorial apelando à participação dos funcionários:

(...) Espero em Deus que a segunda fase do programa de modernização represente um avanço enorme fazendo com que a base se envolva e efetivamente participe do processo para que se assegure o seu êxito, complementando os avanços e o sucesso obtidos na fase um. (...)

Na sua fase II, o programa se volta para o principal componente da Coordenadoria, que é o seu funcionário. (Informativo CAT, setembro de 2003, p: 1)

O Coordenador adjunto responsável pelo PES (Planejamento Estratégico Situacional) na CAT, em editorial, declara:

O sucesso de um desafio como esse (aumento da produtividade na CAT, de R\$10, 8 milhões/AFR/ano para R\$13, 2 milhões/AFR/ano, ou 22 %) dependerá, certamente, de investimentos em tecnologia, sistemas e infraestrutura, mas, fundamentalmente, dependerá da nossa capacidade de promover um processo participativo, em que o potencial individual de contribuição para o esforço coletivo seja significativamente ampliado. (Informativo CAT, novembro de 2003, p: 1)

Shiguemi, que assumiu a CAT com a aposentadoria de Tabajara, afirmou no primeiro editorial que assinou para o Informativo CAT, o seguinte:

Diante do desafio da integração fica realçada a importância das mudanças previstas no nosso Plano estratégico, particularmente o aprimoramento da comunicação interna, abrindo espaço para o compartilhamento de informações, a transparência e um trabalho cada vez mais coletivo. O mais importante, porém, será o apoio e entusiasmo que espero obter de cada um dos funcionários durante a minha gestão à frente da Coordenadoria. (Informativo CAT, fevereiro de 2004, p: 1)

Caso complexo, os líderes da CAT pedem participação e a participação não ganha momento, as iniciativas são efêmeras e a base assiste, passivamente, ao desenrolar dos processos de mudança.

## Programa CAT 2000 e a questão da participação.

Esse documento que deu o norte e estabeleceu metas para a CAT tratou da questão da necessidade da participação dos funcionários:

A falência do modelo organizacional de estrutura vertical e autoritária e sua substituição por outro, democrático, com exigências de transparência e valorização do exercício da cidadania, já são respostas a essa necessidade de criação de um novo modelo. (Programa Cat, 2000, p: 4) (...)

Será preciso criar novas formas de organização, que permitam uma visão integrada das atividades dos contribuintes e o trabalho em equipe; será preciso, ainda, verticalizar o acesso à informação, de forma que seja dado amplo acesso a todos, em qualquer um dos níveis da hierarquia. Ou seja, ao mesmo tempo em que se horizontalizam as estruturas de decisão, ampliando o grau de participação e potencializando os recursos humanos disponíveis, verticaliza-se a informação, de forma que seja dada eficácia e transparência aos trabalhos desenvolvidos em qualquer nível. (...)

Será preciso valorizar os recursos humanos através da capacitação, do estímulo à participação e da profissionalização. (Relatório CAT 2000, p: 4)

Nesse sentido, o Programa CAT 2000 deverá criar mecanismos de estímulo participação de tal forma que o processo de modernização iniciado na gestão anterior com a criação do Promocat, seja legitimado pela participação de todos os que querem contribuir para a construção da CAT do futuro. (Programa CAT 2000, p: 5)

Dentre os seis objetivos principais estão os seguintes:

- “1. Estabelecer diretrizes e metas gerais para a CAT;
2. Implantar o Sistema Participativo de Gestão por Resultados;
- (...)
6. Fomentar projetos e outras iniciativas que venham em apoio aos objetivos traçados pelo Programa”(Programa CAT 2000, p: 5)

Quanto ao Banco de Idéias, esse documento declara o seguinte:

O principal instrumento do Programa CAT 2000 para o fomento à participação será a criação do Banco de Idéias, cujo objetivo é criar mecanismos que estimulem em todo o ambiente da CAT a criatividade e a participação de todos, no sentido de da busca de soluções convergentes com os objetivos do Programa CAT 2000 (Programa CAT 2000, p: 10)

Esse Banco de Idéias, como foi visto acima, premiou uma dezena de idéias, que não foram implementadas e hoje, março de 2004, não existe mais.

Esse é o ambiente interno maior, quanto à participação, em que se implantou a DECA eletrônica.

A mesma CAT mostra, em figura gráfica, o modelo adotado pela SEFAZ no seu programa de modernização, em que o PFE e seus produtos a DECA eletrônica e outros estão encaixados.

No lado direito do eixo vertical a intenção de que os novos produtos eletrônicos gerem resultados. O PFE o *datawarehouse* levem a uma crescente arrecadação com mais eficiência.

No lado direito do gráfico, que a tecnologia da informação, colocando, praticamente, um microcomputador para cada funcionário e e-mails para quase 100% do quadro permita comunicações em todas as direções e não só na vertical como é o esperado numa burocracia pública tradicional. (Informativo CAT, edição especial, de 11 a 14 de março de 2002, p: 3)

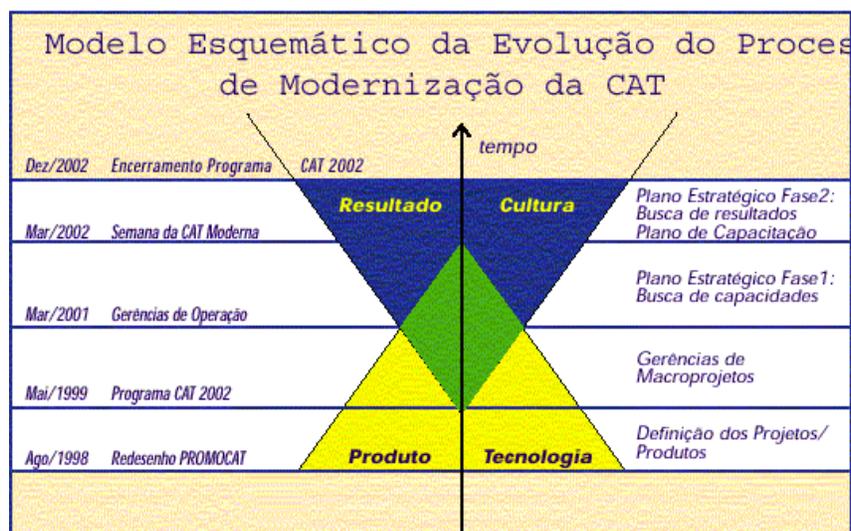


Figura 5.32 - Modelo esquemático da evolução do processo de modernização da CAT. (Fonte: informativo CAT, março, 2002 especial, p. 8)

## 5.2.12 A DECA eletrônica e a participação dos funcionários e contabilistas

O projeto de “Simplificação de Atendimento do Contribuinte do ICMS”, em que a DECA eletrônica foi o primeiro produto na Internet, obviamente, após a inauguração do PFE (Posto Fiscal Eletrônico) foi liderado pelos AFRs: Devanir Zuliani, Edson Braz e Francisco Sobreira Netto, este último líder do “Simplificação” como um todo.

As reuniões internas com chefes de Postos Fiscais físicos, trazidos para a sede da SEFAZ por três vezes, as visitas ao interior, reuniões dentro do Promocat, ocorreram.

A DECA eletrônica ficou no ar desde a inauguração, em setembro de 1998, do PFE, em demonstração não interativa (não se tratava de um protótipo).

Zuliani narra como viveu a participação dos colegas AFRs no projeto DECA eletrônica:

Olha, assim como com o público externo (os contabilistas), nós fizemos inúmeras reuniões com o público interno. Sobreira (2000 e 2004) dá o mesmo depoimento.

Da mesma forma, o público interno seria mais importante para o projeto, pois ele iria trabalhar executando os procedimentos da DECA eletrônica.

Nós, prossegue Zuliani, fizemos inúmeras reuniões, acolhemos sugestões, fizemos discussões, inúmeras apresentações em vários estágios de desenvolvimento de como estava sendo desenvolvida a DECA eletrônica.. Então, isto foi feito.

Praticamente, eu acredito, todos os AFRs tiveram pelo menos um contato, durante o desenvolvimento, como a DECA estava sendo feita.

Agora é complicado, nem todos na classe fiscal conhecem o que é o atendimento ao contribuinte, principalmente a parte da DECA papel na época.

Então eu, Zuliani, cito assim que muitos dos AFRs que participavam das discussões, nestas nossas apresentações não tinham contato direto com o trabalho do dia-a-dia.

As vezes não opinavam, e as vezes davam por certo aquilo que não estava certo, aquilo que tinha de ser feito de outra forma.

Então eu, Zuliani, acho que no final das contas, algumas coisas não saíram exatamente, talvez, como a classe quisesse (no momento da inauguração da DECA).

Então, nesse sentido eu, Zuliani, acho que o entendimento da classe foi muito mais difícil do que o entendimento com o público externo externo. (os contabilistas).

Mas, evidentemente a partir do momento que nós implantamos o produto (DECA eletrônica) as pessoas começaram a ter que trabalhar com o mesmo e aí elas conseguiram enxergar aquilo que queriam.

Isto foi importante, pois as solicitações dos funcionários de atendimento ao público foram encaminhadas a equipe de projeto que foi atendendo, algumas destas solicitações feitas, e se convergiu para o que o público interno queria. (Zuliani,2000)

### **5.2.13 O produto DECA eletrônica, resistência interna, e o produto aceito e estabilizado**

Na escolha dos produtos que seriam desenvolvidos para o PFE (Posto Fiscal Eletrônico) foram feitas pesquisas de campo na Delegacia Tributária de Campinas, Inspeção de Limeira, em vários Postos Fiscais físicos. E se ouvindo os contabilistas.

Destas pesquisas surgiu a DECA eletrônica como sendo o primeiro produto a ser construído dentro do PFE.

O PROMOCAT, no documento "Simplificação do Atendimento ao Contribuinte - Projeto de Implantação", historia e destaca as formas em que foram pesquisados os contribuintes:

## Começa a 2ª Etapa do concurso de AFR

Os candidatos aprovados na primeira fase do concurso para agente fiscal de rendas iniciaram, no dia 17 de novembro, a Segunda Etapa, que é o Curso Especial na Escola Fazendária do Estado de São Paulo - FAZESP. O Órgão Setorial de Recursos Humanos - OSRH distribuiu aos participantes, as normas regulamentares que regerão esta nova fase do evento.

O curso, organizado e administrado pela FAZESP, está sendo realizado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/COGHA. Durante cinco semanas, com carga horária de 150 horas, os alunos assistirão à aulas de Direito Tributário, Contabilidade e Legislação Tributária do Estado de São Paulo.

No final do curso, previsto para 19 de dezembro de 1997, os candidatos terão seu aproveitamento avaliado através de prova específica, de caráter eliminatório. Será excluído do concurso o candidato que deixar de comparecer a mais de 20% das aulas e/ou que não alcançar o aproveitamento mínimo de 60%.

Uma vez aprovados, os candidatos serão nomeados para o cargo de agente fiscal de rendas nível I, em caráter de estágio probatório, que se estenderá pelo período de 24 meses de efetivo exercício, durante o qual seu desempenho será avaliado e serão cumpridas as disposições estabelecidas na Lei Complementar nº 790, de 29-12-94, artigos 2º ao 6º.

O OSRH acredita que, por volta de fevereiro próximo, novos fiscais estarão integrando a classe e cumprindo as metas previstas pela administração Fazendária.

**Estatística** - Do total de candidatos aprovados, 152 são oriundos de escolas de engenharia (civil, elétrica, metalúrgica, mecânica, química, informática...), ou seja, correspondem a 38% dos candidatos. Também foram aprovados 42 formados em administração de empresas, 30 em direito, 29 em economia, 22 em ciências contábeis, além de 32 oficiais militares, quatro médicos, seis dentistas, dois psicólogos e 81 de outras instituições universitárias.

### Comunidade OSRH

F 4.39 "O Fazendário", novembro 1997

Figura 5.33 - O projeto do atendimento ao contribuinte "O Fazendário", novembro 1997

## Projeto: "simplificação do atendimento ao contribuinte"

O Projeto Simplificação do Atendimento ao Contribuinte, em desenvolvimento pela CAT, está voltado para a uniformização e automatização de procedimentos e rotinas que envolvem o atendimento ao público. Os detalhes serão brevemente apresentados aos diversos setores da Secretaria, na sede, e nas Delegacias Regionais Tributárias (DRTs). Foi estruturada em duas linhas mestras de trabalho:

- desenvolvimento do Posto Fiscal Eletrônico (PFE) - instrumento básico do novo modelo que possibilita o atendimento do contribuinte à distância e garante a renegociação

serviços nos postos fiscais, mediante a disponibilização de diversas informações e serviços, via Internet;

- adoção de um layout padrão das áreas de atendimento dos postos fiscais.

Como prioridade, o Grupo está trabalhando na definição e implantação do sistema operacional, de segurança do tráfego de informações, na formação da equipe de manutenção do PFE e na garantia de acesso de todos os postos fiscais ao PFE.

Quanto aos produtos que serão veiculados no PFE, destacamos:

### ÁREA DE SERVIÇOS

- DECA/DECAF ELETRÔNICA
- NOVA GJA ELETRÔNICA
- AIDE ELETRÔNICA
- ATENDIMENTO IPVA
- CÁLCULO DE DÉBITOS
- PLANTÃO FISCAL
- ANDAMENTO DE PROCESSOS
- CONTA FISCAL SIMPLIFICADA

### ÁREA DE INFORMAÇÕES

- ÚLTIMAS INFORMAÇÕES (COMENTADAS)
- LEGISLAÇÃO LINKADA
- GUIA DE PROCEDIMENTOS (CHECK-LIST)
- SAIBA MAIS SOBRE
- PONTOS POLÊMICOS
- ACESSO A DADOS CADASTRAIS
- RESPOSTAS DA C.T.
- JURISPRUDÊNCIA DO T.J.E.

## Repercussão

"Trata-se de um projeto bastante audacioso", definiu o coordenador de Administração Tributária, Clávis Panzarini, ao receber o Projeto elaborado pelo Grupo "Simplificação do Atendimento ao Contribuinte", do PROMOCAT, com as características e fases de implantação. "O sucesso de sua execução dependerá do envolvimento das diversas áreas da CAT junto ao Grupo responsável pela elaboração e andamento desse plano", completou Panzarini.

Para o diretor executivo da Administração Tributária, Roberto Mazzonetto, o Projeto representa um divisor de águas no conceito e na prática do atendimento ao público. "Uma das grandes preocupações da DEAT tem sido o excesso de burocracia, o que tem levado inspetores e chefes, a contra gosto, colocarem fiscais em funções internas. Isso é uma distorção provocada pelo modelo atual de

atendimento ao público", afirmou Mazzonetto.

Porém, é no plano externo, na imagem e nos serviços da CAT, que a iniciativa tem seu principal enfoque. "Não podemos esquecer da crescente preocupação e cobrança da sociedade em relação à qualidade do serviço público. Isso tem muitas explicações. Mas independentemente delas, estamos nos antecipando e apresentando uma proposta concreta de adequação da área tributária às determinações do anteprojeto de lei de defesa ao usuário de serviço público que o Governador Mário Covas está encaminhando para a Assembleia", lembrou o líder do Projeto, o agente fiscal de renda Carlos Leony Fonseca da Cunha.

Leony aproveita o espaço e solicita aos colegas AFRs e TAATs colaboração com ideias, sugestões e críticas "as quais terão ampla divulgação de âmbito".

O Projeto "Simplificação do Atendimento ao Contribuinte", é uma extensão e sistematização das propostas contidas no documento "Um Governo para São Paulo". Especificamente, no âmbito da Secretaria da Fazenda, esse projeto representa o ideário e o cumprimento das diretrizes fixadas pela CAT, em julho de 1995, no documento intitulado: "Diretrizes e Metas para a Administração Tributária do Estado de São Paulo", segundo o qual, caberá à administração tributária "... *promover o aumento da eficiência do sistema e a melhoria na qualidade do atendimento ao público*"...

Nesse sentido, foi definida expressamente pela CAT a diretriz: "Qualidade e Transparência Administrativas".

Destacam-se algumas passagens dos comentários feitos em relação a essa diretriz.

Do coordenador, ao atendente de balcão, deve haver uma única linguagem, apenas uma direção;

Contribuintes e população, em geral, devem receber as mensagens da CAT, de modo que, todos sintam segurança quanto às regras, que pautam a relação fisco-sociedade. Do coordenador ao atendente de balcão, deve haver uma única(linguagem).

No que se refere, especificamente, ao contribuinte, essa relação deve transitar, da atual desconfiança mútua, para uma atitude de colaboração;

Como o cliente preferencial da fiscalização é o bom contribuinte devemos sempre visar a simplificação do cumprimento das obrigações e a presteza do atendimento;

Com ganhos de qualidade, métodos de trabalho adequados, utilização intensiva de recursos informatizados, o agente fiscal deverá coibir a concorrência desleal e predatória.

Destaca, o documento, que esse Projeto de Simplificação segue, antecipadamente, o anteprojeto da lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, que seria promulgada em 1999. Levantamentos feitos pelos postos fiscais de Limeira e de Araras e, posteriormente, em toda a base da SEFAZ, mostravam que os contribuintes tinham as seguintes motivações para se dirigirem aos postos fiscais:

No mínimo, 25 % dos contribuintes, que chegam ao Posto Fiscal, têm que retornar para complementar os documentos iniciais, ou correção da providência, que o trouxe inicialmente. Motivo: complexidade das exigências e dificuldade de interpretação de rotinas:

Mais de 50 % das pessoas, que chegam ao Posto Fiscal, pertencem a escritórios de contabilidade. Assim, com a oferta de serviços pela Internet, poder-se-á reduzir, até à metade, o movimento de pessoas nos postos fiscais.

Cerca de 30 % do atendimento ao público é gasto com informação, dada a complexidade de exigências e pela falta de um canal eficaz de transmissão do comando legal, que facilite a interpretação oficial da legislação tributaria pelo Fisco.

Cerca de 50 % do atendimento está concentrado na análise e recepção de DECAS, AIDF's, e GIA's. Com o novo modelo, esses documentos serão enviados, pelos contribuintes, via Internet, para o computador central da Secretaria da Fazenda.

O Projeto de Simplificação do Atendimento ao Contribuinte assumiu, como pontos obrigatórios, três pontos, os seguintes:

1. Posto Fiscal Eletrônico, mediante a utilização da Internet, para a comunicação do contribuinte com o Fisco, e vice-versa; substituindo a burocracia, pela automatização de procedimentos;
2. Aplicação dos Conceitos de Gestão Pela Qualidade. Em razão das mudanças nas rotinas e introdução de novos padrões de atendimento é fundamental a anexação às atividades do Projeto, e respectivos produtos, conceitos, técnicas e práticas de gerenciamento pela qualidade, até como forma de garantir a manutenção, e continuidade dos serviços;
3. Adequação do *Layout* e programação visual da área de atendimento dos postos fiscais. (PROMOCAT, 97).

A DECA eletrônica, primeiro produto do Projeto Simplificação de Atendimento ao Contribuinte.

As pesquisas feitas junto aos Postos Fiscais de Limeira e Araras, e depois ampliados para todo o Estado, indicaram a DECA como o principal motivo para a ida do contribuinte ao Posto

Fiscal. Para a reformulação desse documento, o líder do Projeto Posto Fiscal Eletrônico, Francisco Sobreira Netto, e o responsável pela criação da nova DECA eletrônica, precisaram montar uma equipe técnica para a construção do *software* da nova DECA.

Naquela ocasião, o DTI (Departamento de Tecnologia da Informação), da SEFAZ, acumulava as funções de criar os *softwares* necessários para a modernização de toda a Secretaria, com a montagem da rede, que permitiria o funcionamento futuro desses *softwares*.

Essas tarefas permaneceram sob a responsabilidade da DTI, até a mudança na Secretaria, que criou a Diretoria de Informações (DI), em maio de 1999, quando, então, a responsabilidade para a criação dos *softwares* da CAT (Coordenadoria da Administração Tributária) passaram para a Diretoria de Informações. O AFR Carlos Leony acumulou, e, ainda, acumula, a direção da DI, com a subcoordenação do PROMOCAT.

A opção da PROMOCAT, como se viu, foi de contratar profissionais, pessoas físicas, para a implementação dos *softwares*. A DECA eletrônica passou, então, a ser de responsabilidade do matemático, e professor da Universidade de São Paulo, João Eduardo Ferreira, que junto com Pedro Pizzigatti, da Unesp, liderou uma equipe de cerca de quinze especialistas.

A liderança do negócio e a definição do que seria o documento DECA permaneceu sob a responsabilidade do AFR Devanir Zuliani, com o apoio do AFR Edson Braz.

Os líderes do projeto desenharam a primeira versão do *software*, que foi apresentada aos chefes de postos fiscais administrativos, para, então, serem catalogadas as observações dos colegas sobre essa versão. (Sobreira, 2000)

A tecnologia, até então utilizada, era a do *mainframe* e o acesso a ele era via terminais. Os documentos datilografados eram digitados para o *mainframe* através de terminais que eram poucos e de difícil trabalho.



Figura 5.34 - Terminal da Prodesp para acesso dos Postos Fiscais ao *mainframe*, antes do PFE  
(Fonte: Prodesp).

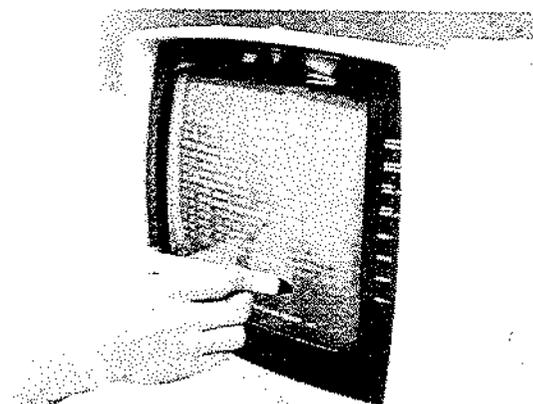


Figura 5.35 - Terminal de acesso dos postos físicos ao *mainframe* da Prodesp com uso de caneta sobre a tela, tecnologia dos anos oitenta, anterior ao PFE.  
(Fonte:Prodesp)

A Deca Eletrônica veio para resolver problemas do sistema anterior, da assim chamada Deca papel, e, além disso, entrar com novas funcionalidades que passaram a ser permitidas pelo grande avanço da Tecnologia da Informação.

Os líderes do Projeto Deca Eletrônica, Sobreira Netto, D. Zuliani e E. Braz definiram objetivos e destacaram os problemas da Deca papel, bem como as funcionalidades da Deca Eletrônica nos quadros abaixo. Primeiro os objetivos do projeto:

Tabela 5.2. - Os Objetivos do Projeto DECA eletrônica.

<p><b>Objetivos do projeto</b></p>	<p>Reformular o sistema de cadastramento de contribuintes;</p> <p>Utilizar recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação (Internet/Intranet);</p> <p>Automatizar as rotinas envolvidas;</p> <p>Aumentar o controle, a consistência e a veracidade dos dados cadastrais;</p> <p>Revisar o processo e especificar uma nova estrutura de dados do cadastro de contribuintes de ICMS;</p> <p>Desenvolver nova base cadastral, em plataforma baixa, operando com o cadastro existente, em plataforma alta, provocando o mínimo de alteração na formatação do legado;</p> <p>Permitir o cruzamento sistêmico com diversas bases de dados, tanto internas como externas;</p> <p>Reduzir custos gerais de cadastramento e manutenção;</p> <p>Compartilhar a informação com todos os usuários, respeitado o princípio do sigilo fiscal conforme o caso (senha de acesso);</p> <p>Estabelecer meta para tempo máximo de concessão de uma abertura inicial em até 24 horas, podendo chegar a algumas horas;</p> <p>k) privilegiar o bom contribuinte com um atendimento eficiente, rápido e eficaz, e dificultar ações de contribuintes com evidências e antecedentes desabonadores.</p>
------------------------------------	--

(Fonte: Objetivos da Deca Eletrônica, Netto, 2002, p. 94)

A Deca papel não sofria modificações desde 1978, apresentava problemas típicos da tecnologia disponível daquela época, relatados no quadro abaixo:

Tabela 5.3.Problemas do Sistema de Cadastramento da DECA papel.

<p><b>Problemas do sistema de cadastramento anterior (DECA papel)</b></p>	<p>alto grau de trabalhos repetitivos no processo (digitação de dados em várias etapas);</p> <p>falta de padronização e uniformização das exigências legais nas unidades fiscais;</p> <p>facilidade de falsificação de documentos e/ou comprovantes dos dados;</p> <p>elevado número de funcionários envolvidos em operações burocráticas tais como conferência, trâmite, transporte, arquivamento e digitação dos dados;</p> <p>demora considerável entre a solicitação dos serviços e seu conseqüente deferimento, chegando, em alguns casos, a dois meses para se promover a abertura de um empresa;</p> <p>falta de mecanismos de controle da Sefaz-SP, já que somente uma parte dos dados constantes do formulário-papel eram incluídos no sistema <i>mainframe</i>;</p> <p>desperdício de espaço na manutenção e operacionalização dos prontuários e arquivos.</p> <p>Estes problemas e dificuldades demonstravam o quão necessária se mostrava a implantação de um sistema informatizado moderno. E mais. Quanto ao cadastro propriamente dito, foram identificadas inúmeras inconsistências de dados que por vezes dificultavam a ação e o controle da arrecadação de ICMS do fisco paulista.</p> <p><u>Dentre estas, o mesmo documento identificava:</u></p> <p>aproximadamente 70 mil CPFs inválidos de sócios de empresas;</p> <p>cerca de oito mil RGs com dígitos repetidos;</p> <p>somente na capital São Paulo, 68 mil endereços com mais de um empresa;</p> <p>cerca de mil e quatrocentos números de CNPJ inconsistentes;</p> <p>aproximadamente 11 mil empresas com código de atividade econômica inexistente;</p> <p>identificação de Decas processadas parcialmente ou não lançadas no sistema e existentes nos prontuários das unidades fiscais.</p>
---	---

(Fonte: Problemas do sistema de cadastramento anterior à Deca Eletrônica, Netto, 2002, p. 94).

O Projeto Deca Eletrônica iria inovar em vários aspectos conforme relatam os autores:

“Dentre as principais funcionalidades que o projeto Deca Eletrônica previa, e que se constituíram em desafio na definição da arquitetura e da plataforma computacional a adotar, destacavam-se as seguintes ações (São Paulo, Simplificação, 1997)”.

A tabela, a seguir, mostra as funcionalidades e as características da Nova DECA Eletrônica:

Tabela 5.4 - Funcionalidades da DECA eletrônica.

<b>O projeto: Funcionalidades e características operacionais</b>	estabelecer a interatividade nas transações cadastrais mediante a utilização dos recursos da Internet e Intranet; não exigir nenhum documento comprobatório no processo de cadastramento de uma empresa; permitir aos contribuintes efetuarem suas demandas junto à Sefaz-SP de forma interativa sem a necessidade de se deslocarem fisicamente a nenhuma unidade física; possibilitar acesso seguro e personalizado às informações de caráter sigiloso aos usuários inscritos no cadastro; suportar o acesso transacional de um contingente de usuários da ordem de: um milhão de empresas representadas por cerca de três milhões de sócios pessoas-físicas; 80 mil contabilistas; além de cinco mil funcionários fazendários, todos com perfil de acesso diferenciado e estabelecido por lei; garantir que a partir da implantação do produto o sistema se responsabilizasse por transacionar com bases de dados de outras entidades detentoras de dados cadastrais e, mediante cruzamento entre essas, estabelecesse a veracidade e a consistência das informações recebidas nas solicitações de dados; operacionalizar um processo de migração dos dados cadastrais contidos nos sistemas legados, em plataforma <i>mainframe</i> , para a baixa plataforma sem descontinuidade operacional.
--	---

(Fonte: O projeto: funcionalidades e características operacionais, Netto, 2002, p. 94)

## O Simples Paulista se sobrepõe ao cronograma de implantação da Deca eletrônica

O projeto da DECA eletrônica foi atropelado pela necessidade, urgente, da implementação de programa para fazer a triagem dos pedidos de enquadramento no “Simples Paulista”. Essa lei, havia sido sancionada pelo Governador Mario Covas, em 19 de novembro de 1998, no Palácio dos Bandeirantes, para entrada em vigor, a partir de 1º de janeiro de 1999, (O Fazendário, novembro, 1998). A mesma lei dividia as empresas favorecidas em três classes:

1. As 534. 000 empresas que faturavam até R\$ 83. 700, 00 ao ano;
2. As que faturavam de R\$ 83. 700, 01 até R\$ 120. 000, 00, ao ano, que tiveram a sua alíquota do ICMS reduzida para 1 % do faturamento;
3. As que faturavam acima de R\$ 120. 000, 00 até R\$ 720. 000, 00, ao ano, com alíquotas reduzidas para 2, 5 % do faturamento.



Figura 5.36 - O governador Mario Covas na inauguração do Simples Paulista.

Reportagem do “O Fazendário” - O governo Covas sempre prestigiou a modernização da SEFAZ.

Essas empresas recolhiam 18% de ICMS nas operações dentro do Estado, sendo que a simplificação e diminuição da carga do ICMS representavam um forte alívio para elas. Era necessário, então, implantar-se já, respeitando-se o prazo de 1º de janeiro de 1999. A estrutura com base na Internet estava na fase final de montagem, pelo DTI. A equipe que trabalhava na DECA, sob a liderança do AFR Devanir Zuliani, encampou o problema de se ter que construir um *software*, que fizesse a triagem das empresas que pedissem o enquadramento no “Simples Paulista”, em 1999. Como se tratava de cadastro da Secretaria, esse desafio de, em poucos meses, montar e testar o programa, iria auxiliar no conhecimento do estado do cadastro, da SEFAZ, bem como prever futuros problemas na implantação da DECA eletrônica (Zuliani, 2000). O programa foi concluído em tempo recorde e, antes de 1º de janeiro de 1999. Demandaram enquadramento no “Simples Paulista” milhares de empresas. O sistema funcionou como previsto. A equipe permaneceu, até meados de 1999, acompanhando o desenrolar do “Simples”.

### **Simples Paulista implantado, a DECA eletrônica volta a ser prioridade**

Dessa forma, a inauguração da DECA eletrônica ficaria para junho de 2000. Uma série de medidas precisavam ser tomadas para a implantação, com o menor desgaste para a SEFAZ e para os contribuintes.

O programa ‘Simplificação’ provoca a abertura de novos canais de comunicação dos contribuintes com o Fisco.

O lançamento da DECA eletrônica foi precedido do reforço e treinamento das seguintes equipes de atendimento ao Contribuinte:

1. Call Center do Posto Fiscal Eletrônico, atendimento de dúvidas dos contribuintes e contadores por telefone. Ele, já existia, mas teve a sua estrutura reforçada, com a contratação de mais funcionários e a sua mudança para o prédio da sede da SEFAZ, em abril/maio de 2000. A equipe do Call Center ficou com 19 pessoas, todos terceirizados, nenhum funcionário público;
2. PFE–email, atendimento de dúvidas dos contribuintes e contadores por *e-mail*. Esse sistema, já existia, mas, da mesma forma, foi reforçado, expandindo a sua equipe de duas pessoas para nove pessoas, excetuando a chefe, funcionária de carreira da SEFAZ. Todas as outras

funcionárias são contratadas;

3. DECA suporte. Com o lançamento da DECA eletrônica, apesar dos treinamentos que foram feitos, para agentes fiscais de renda e técnicos de apoio à administração tributária dos então existentes 250 postos fiscais, seria o canal de apoio às dúvidas dos funcionários da SEFAZ, com relação à nova DECA eletrônica. Esse departamento foi montado, em abril de 2000, com quatro funcionários efetivos. (Shiguero, 2000);
4. Central de Atendimento da Diretoria de Informações. Sala de atendimento pessoal de contadores e contribuintes, para esclarecimento de dúvidas, sobre os produtos da SEFAZ, sendo que a DECA eletrônica causou demanda no início de sua implantação. Esse setor existiu na prática, desde 1º de junho de 2000, mas adquiriu formato oficial apenas em setembro desse mesmo ano;

Total do número de atendimento de e-mails na SEFAZ e PFE.

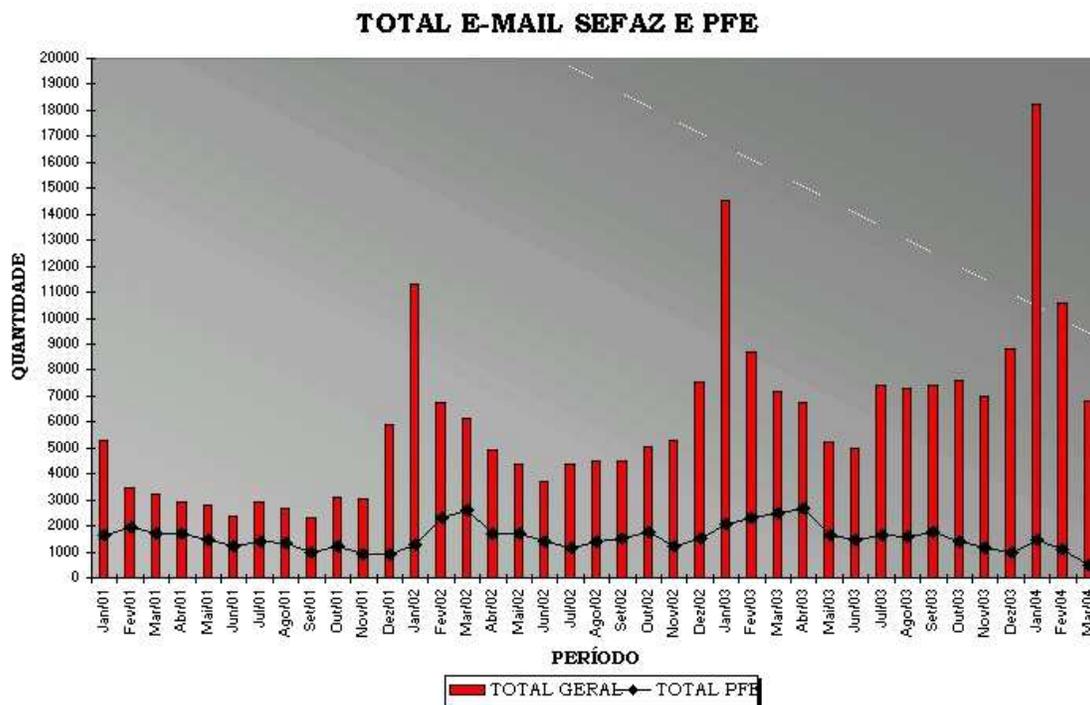


Figura 5.37 - Reclamações junto ao PFE ao *Call Center* da SEFAZ, dados do total, colunas, e do PFE no gráfico de linhas. Reclamações do PFE declinando ao longo do tempo (fonte: *Call Center* da SEFAZ).

## A DECA eletrônica entra em ação]

A DECA eletrônica entrou em ação em junho de 2000, sendo que as portarias CAT 38 e 39 definiam o seu funcionamento legal.

Nos três meses iniciais, os problemas foram muitos, algo natural em projetos dessa envergadura, mas foram enfrentados pelas equipes do Call Center, PFE *e-mail* e DECA suporte com afino e dedicação. Os líderes, Sobreira, Edson e Zuliani, além de dirigirem os trabalhos dos técnicos, construtores do programa, viajaram pelo Estado todo em reuniões nos sindicatos e associações de contabilistas, ministrando centenas de palestras de esclarecimento sobre a DECA eletrônica (Sobreira, 2000). A partir de agosto de 2000, os problemas passaram a diminuir sensivelmente.



Figura 5.38 - Portaria que disciplina a DECA eletrônica no DOE e que disciplina a criação da DECA Eletrônica, Portaria CAT-38, 25 de maio de 2000) (Fonte: DOE-SP)

Abaixo relacionam-se os principais fatos ligados ao Promocat e a DECA eletrônica , estão organizados por cronologia.

Tabela 5.5 - Relação de fatos importantes no Programa de Modernização da SEFAZ, por ordem Cronológica (fonte: DOE-SP e informações SEFAZ).

<b>Data</b>	<b>Fatos ligados ao Promocat</b>	<b>Fatos SEFAZ</b>	<b>Fatos externos à SEFAZ</b>
Março/95	Publicação Diretrizes e Metas da CAT;	No final de 95, com o PFE de Limeira/Campinas se tentou a montagem de uma BBS (Boletim Board System); não deu certo. (ver 96) .	Os principais jornais brasileiros inauguram <i>sites</i> na internet;
Abril/95	Leony assume a Inspeção Fiscal de Limeira	Adota o “Diretrizes e Metas” como sua “Bíblia” de trabalho;	
2º semestre/95	Leony percebe a necessidade de padronização nos PFs	Reclamações dos contabilistas que pedem padronização no atendimento	
2º semestre/95	Leony experimenta BBS em Limeira	Os contabilistas não aprovam. A interface não é amigável.	
14/nov/95	Criados Promocat e Promociaf, portaria CAT 85;	13/12/95 Decreto No 40. 536, cria o PPQP, Programa Permanente da Qualidade e da Produtividade;	O número de brasileiros com acesso à Internet é estimado em 120. 000;
Início/96	Leony entra em contato com provedores de Internet em Limeira		Widesoft, Grupo Varga, se instala como provedor de Internet em Limeira
Junho/96		Experiências com PFE, Limeira/Campinas, com Internet/Intranet, produtos da CAT como legislação em hipertexto são aproveitados	
Agosto/96	Missão da SEFAZ vai ao BID e projetos são aprovados;		Brasil: nasce a UOL;
Set/96	Criação da CGA, área meio;		
16/out/96	GIA eletrônica lançada		10 milhões de pessoas ligadas a Internet no mundo todo;
Final/96	Leony apresenta pela primeira vez o PFE para o Promocat em São Paulo.	O projeto é rejeitado. “Isto não vai dar certo”	
Dez/96			São Paulo fecha acordo com União sobre dívida de R\$70bilhões

<b>Data</b>	<b>Fatos ligados ao Promocat</b>	<b>Fatos SEFAZ</b>	<b>Fatos externos à SEFAZ</b>
24/jan/97	Senado aprova empréstimo PNAFE de US\$500milhões;		O número de pessoas ligadas à Internet ultrapassa 16 milhões no mundo;
6/fev/97	1-Aprovado regulamento PNAFE; 2-Balanco do Promocat;software da DIPAM		O imposto de Renda pode ser entregue pela Internet;
Início/97		O PFE Limeira é a vedete da Feira de Limeira, sai na imprensa de Campinas e de Limeira	Feira de informática em Limeira
Início/97	Seminário de TI na SEFAZ, organizado pela GTI(DTI) Promocat e secretário Nakano presentes. Nakano gosta da idéia do PFE e comenta com os líderes do Promocat.	O PFE Limeira é apresentado e elogiado em público por reconhecido especialista em WEB da Embratel	
16/03/97	PNAFE celebra contrato com BID, em Barcelona;		
Início/97	Admir delegado de Campinas pede a Leony projeto em detalhes para um PFE no Estado todo.		
30/abril/97		Nakano explica ao BID e ao Banco Mundial o ajuste feito no Estado de São Paulo;	
14/5/97	Criada a UCE (Unidade de Coordenação Estadual) liderando o Promocat e o Promociaf no Estado de São Paulo, coordenador Eurico Ueda;	;	Maio/junho/97 PNAFE informativo destaca: A entrega de declarações do ICMS através de meios eletrônicos. EDI ou Internet;
22/maio/97	27 de maio; inaugurada a página na Internet da SEFAZ, no III Seminário de TI;	Fazenda abrigará a Central de Atendimento ao Público. "Poupa Tempo"	Estado e União assinam acordo sobre dívida R\$50, 4 bi;
24 de junho/97	Seminário Promocat lança a Fiscalização Setorial, especialista e e por programas;	Pesquisa PFs: Limeira, Araras, Leme e Cosmópolis. DECA, GIA e AIDF via Internet seria bom para contribuintes;	
Out/97	Leony, Sobreira, Zuliani e Braz terminam projeto PFE ("Simplificação") e o apresentam ao Promocat. Aprovado com restrições.		
Out/97	Leony assume programa de "Simplificação" do Promocat;	Decreto No 42. 324 institui o selo do PPQP;	

<b>Data</b>	<b>Fatos ligados ao Promocat</b>	<b>Fatos SEFAZ</b>	<b>Fatos externos à SEFAZ</b>
Nov/97	Missão do BID em São Paulo, conhece Projeto “Simplificação”, PFE e os aprova; -Quando viremos para a inauguração? Secretário Nakano assiste a essa apresentação e o apoio explícito dos técnicos do BID ao “Simplificação”.		
Nov/97	Nakano, Panzarini e diretores da SEFAZ assistem palestra sobre “Simplificação” e Nakano aprova e coloca em prioridade;	A disputa entre os modelos: 1) <i>Mainframe</i> e edital passando a firma todos os programas e 2) o outro, de plataforma baixa, WEB e Internet, está sem solução.	
Dez/97	SEFAZ assina contrato com Caixa Econômica Federal, PNAFE de US\$68, 7 milhões;		
Jan/98	Leony assume o Promocat, Sobreira assume o “Simplificação” e Zuliani a DECA eletrônica;	Pesquisa realizada em todos os PFs reafirma: Internet, DECA, GIA e AIDF. O modelo WEB, Internet se impõe. Entramos na fase da construção.	O número de brasileiros que usam a Internet ultrapassa 1,8 milhão;
22 de setembro/98	Lançamento do PFE, com forte apoio dos contabilistas		As revistas do Sescon noticiam por duas vezes, na capa, o PFE
1º de janeiro de 1999	O Simples Paulista é construído pela equipe da DECA eletrônica. A Rede da SEFAZ está operacional nesse momento	Entra no ar, no <i>site</i> da SEFAZ, o Simples Paulista	
1º de junho de 2000	A DECA eletrônica é inaugurada. A primeira do mundo.		Apoio das entidades dos contabilistas é reafirmado
Agosto de 2000	A NovaGIA eletrônica entra em funcionamento, agrupa seis documentos em um único documento.		Apoio dos contabilistas.

(Fonte: DOE-SP e informações SEFAZ).

A DECA eletrônica inovou em relação à anterior, em alguns pontos:

O contribuinte, ao entrar com os dados, via Internet, diretamente nos computadores da Secretaria da Fazenda, na plataforma baixa Sun, evita os erros de leitura da DECA papel, quando digitadas para os computadores plataforma alta *mainframe* IBM. Assim, o cadastro tende a ser

mais correto;

Para a implementação dos contatos contribuinte-Sefaz e vice-versa, bem como interligar todos os Postos Fiscais da Sefaz, foi criada uma rede ilustrada na figura abaixo:

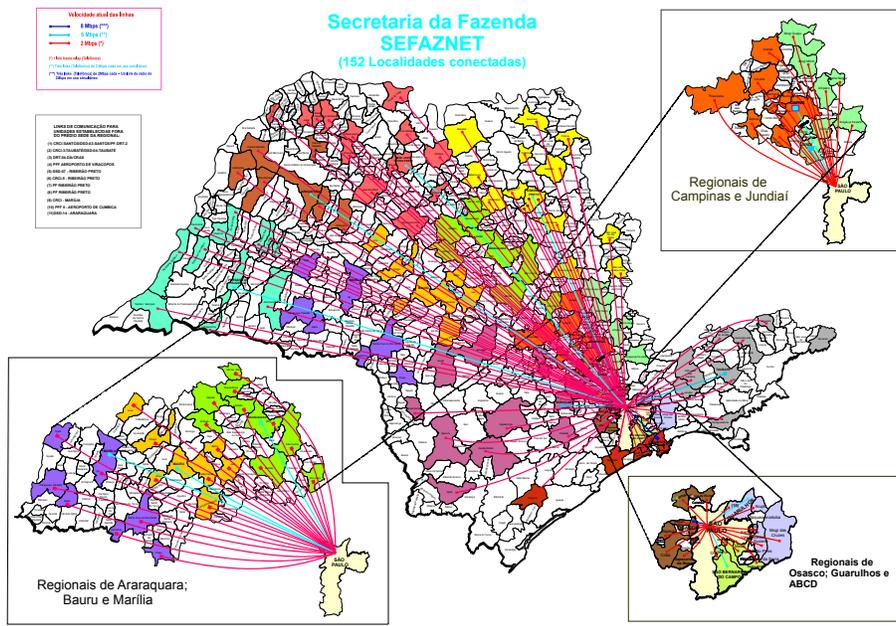


Figura 5.39 - Mapa da Rede SEFAZ. A SEFAZ antes dessa rede estava totalmente desagregada em termos de informações, pois operava como um departamento estanque.  
(Fonte: DTI-SEFAZ)

Aumento da transparência para o contribuinte que tem acesso, a qualquer momento, via Internet, aos seus dados na Secretaria da Fazenda, e o dispositivo da Constituição Federal, “Habeas data”, artigo 5º, nesse caso é automático;

Destacamos como pontos de avanço no atendimento ao contribuinte ,e para a própria burocracia pública,propiciados pela implantação da DECA eletrônica,os seguintes:

- 1) A unidade fiscal mais próxima, para a DECA, torna-se o computador do contribuinte;
- 2) O protocolo de recebimento do envio da DECA, *on line*, no momento posterior ao envio;

- 3) Necessidade de cópias de documentos para comprovação junto ao posto fiscal físico, no passado da DECA papel, documentos como: Vigilância Sanitária, Companhia de controle ambiental - CETESB, Junta Comercial do Estado de São Paulo- JUCESP;
- 4) Economia de tempo do contador, ou contribuinte, nas idas e vindas ao posto fiscal físico;
- 5) Riscos de falsificação e fraude, que o papel permite, desaparecem com a transparência do documento eletrônico;
- 6) Trabalho burocrático: carimbos, malotes e digitação, são eliminados;
- 7) A DECA se integra a bases de dados externas e serve como indutor de modernização em outras Secretarias de Estado.
- 8) A DECA eletrônica levou a Secretaria da Fazenda a buscar alianças para a implementação de conferência de dados com outras bases, o que levou a uma depuração dos bancos de dados, que passaram a compartilhar informações com a SEFAZ. Assim, os acessos foram efetuados, até aqui, com a colaboração das seguintes entidades:
- 9) Receita Federal: o CPF e CNPJ–Código Nacional de Pessoa Jurídica, abertura da empresa, junto ao Ministério da Fazenda (antigo CGC);
- 10) CETESB - Companhia de Controle Ambiental: a licença de funcionamento;
- 11) JUCESP - Junta Comercial do Estado de São Paulo: o NIRE (Número de Registro da Empresa), a abertura de empresas comerciais e industriais exige esse registro, previamente ao registro na SEFAZ (assemelhando-se a uma certidão de nascimento);
- 12) CRC - Conselho Regional de Contabilidade, no Estado de São Paulo: mediante assinatura de convênio, entre o CRC e a SEFAZ, cada empresa tem, obrigatoriamente, que ter um contador registrado no CRC. Os contadores têm acesso às empresas, cujas contabilidades estão sob sua responsabilidade;
- 13) CEP - Código de Endereçamento Postal. Ao colocar o CEP no preenchimento da DECA, o endereço aparece no formulário eletrônico;

A reengenharia de processos e as mudanças na SEFAZ.

Os esquemas abaixo foram construídos para melhor visualizarmos as mudanças radicais que a DECA eletrônica provocou na abertura de empresas e modificações cadastrais posteriores a abertura.

Para a construção destes esquemas tivemos o apoio de funcionários do CINEF (Centro de Informações Econômico-fiscais) hoje, em 2004, englobado pela DI (Diretoria de Informações).

A reengenharia do processo DECA pode ser observada no esquema abaixo em que se divide em duas partes o processo DECA papel: a primeira, no Posto Fiscal físico e a Segunda nos CIEF (Centro de Informações Econômico-Fiscais das DRTs ou no antigo CINEF (hoje DI) na sede da SEFAZ. Abaixo abertura de empresa no Brasil do ponto de vista do empresário processo nos três níveis de poderes: federal, estadual, municipal.

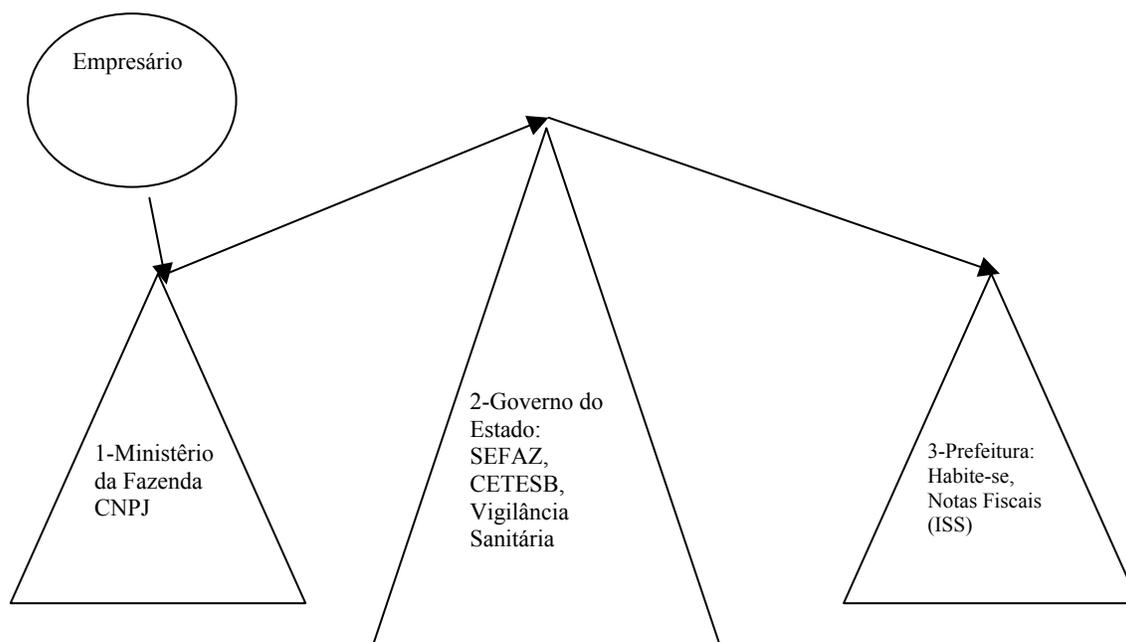


Figura 5.40 - Abertura de empresas no Brasil nos três níveis de poder. O futuro empresário, no Brasil, precisa se preocupar com os três protagonistas: União, Estado e Município. E dentro de cada nível, costuma se preocupar com diversos departamentos.  
(Fonte: Veja, 18, janeiro de 2004, “doing Business”, World Bank, 2004, elaboração do esquema pelo autor)

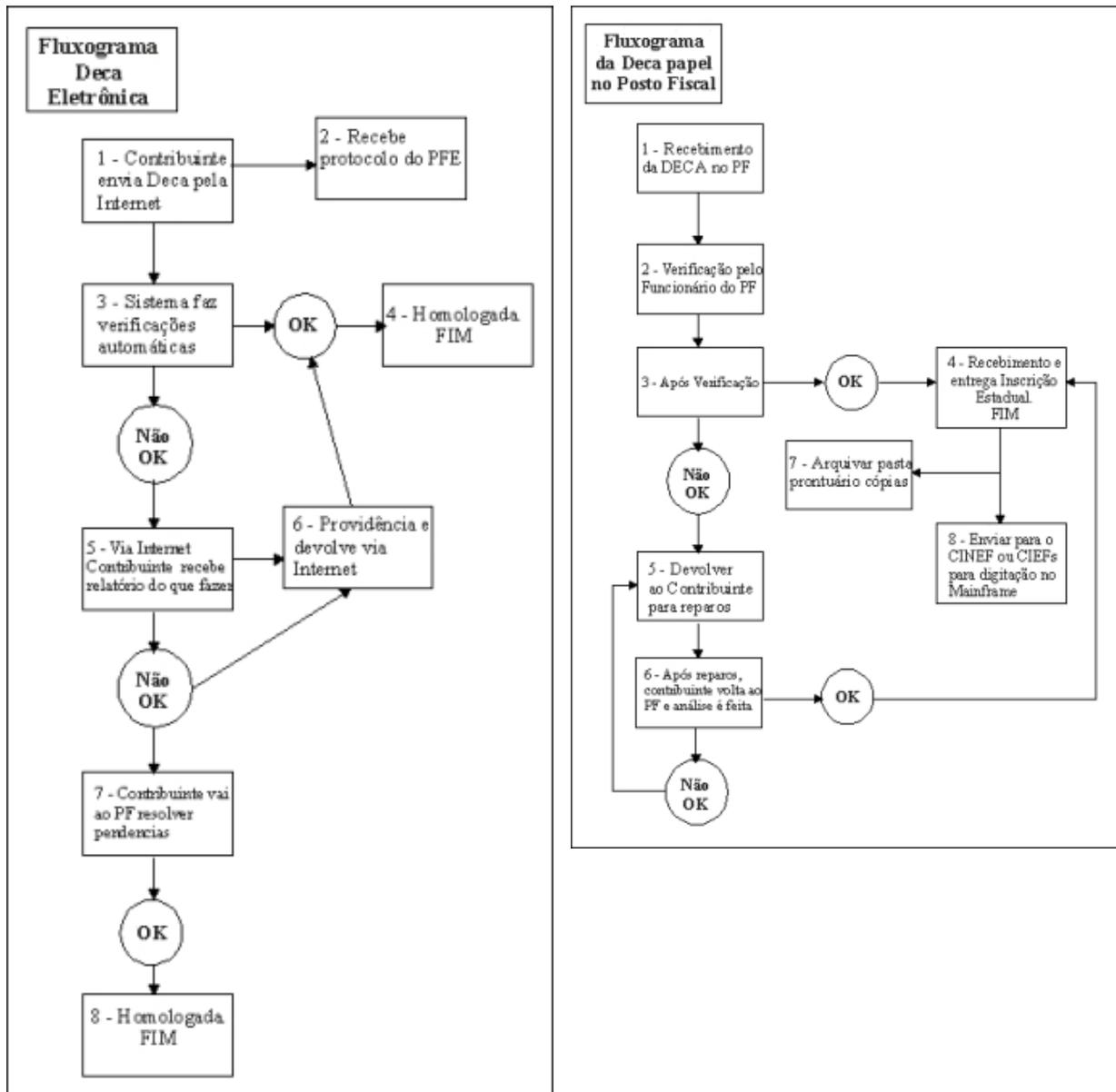


Figura 5.41 - Fluxogramas das DECAS eletrônica e na forma de papel.

(Fontes: Diretoria de Informações, SEFAZ, o fluxo da direita, acima, é a DECA eletrônica em março de 2004, o da direita, acima, é o da DECA papel no PF físico antes de 1º de junho de 2000, a DECA papel)

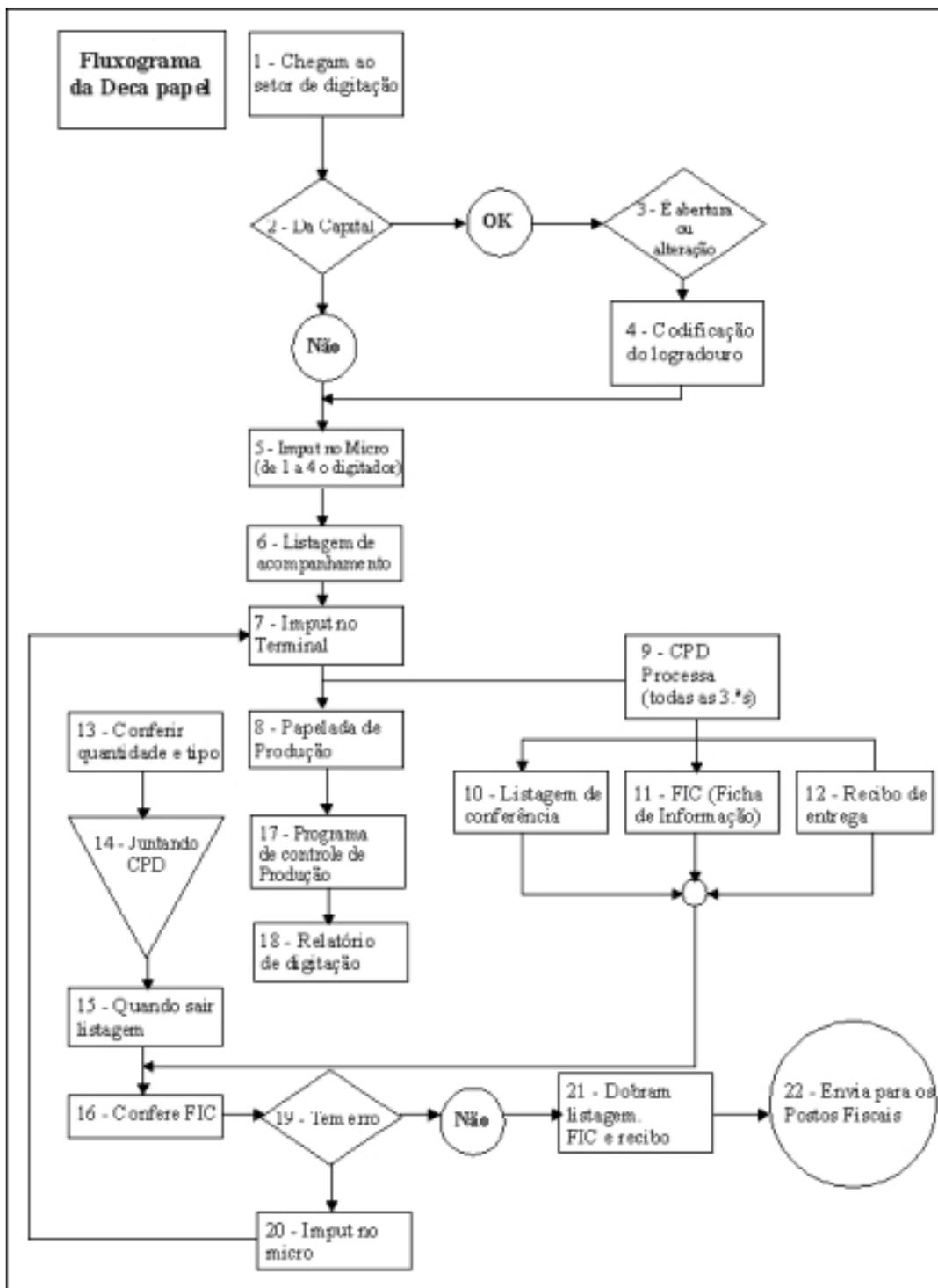


Figura 5.42 - Fluxograma da digitação da DECA papel. (Eliminado por meio da DECA eletrônica)  
 (Fonte Diretoria de Informação, esquema montado pelo autor)

Esse fluxo, da página anterior, representa o que ocorria nos CIEFs (centros do interior) ou no CINEF, (na capital) foi, completamente, eliminado com a DECA eletrônica.

A modernização da SEFAZ, direta ou indiretamente, levou a modificações na estrutura organizacional. De 1995 até janeiro de 2004, foram criadas duas novas Coordenadorias: CGA e CPM. A DTI e a Ouvidoria, também, ligadas ao Gabinete do Secretário.

O quadro abaixo sintetiza essas modificações:

Tabela 5.6 - Relação das mudanças estruturais na SEFAZ decorrentes do processo de modernização.

	<b>Datas</b>	<b>Fatos e Observações</b>
1	14/11/95	Instituição do Promocat, portaria CAT 85 institui o Promocat;
2	Novembro de 1996	Criada a CECI, Coordenadoria Estadual do Controle Interno, responsável pelo controle das contas de todo o governo estadual.
3	14 de maio de 1997	Decreto número 41. 783 cria junto ao Gabinete do Secretário da Fazenda a UCE, Unidade de Coordenação Estadual;
4	23 de set/1998 (maio de 1999)	Decreto número 43. 473/98 Institui a Ouvidoria na SEFAZ para atender os funcionários e o público em geral. Lei do Usuário do Serviço Público, número 10. 294/99 de 20 de abril, institui Ouvidorias em todas as Secretarias. A Ouvidoria só funcionaria a partir de maio de 1999 com a nomeação da Ouvidora.
5	Fevereiro de 1999	Criação da CGA, Coordenadoria Geral de Administração, fica responsável pelas áreas meio. A CAT se concentra na arrecadação e na fiscalização.
6	Fevereiro de 1999	Criação do Conselho Deliberativo para tratar dos programas de modernização: Promocat e Promociaf, presidido pelo Secretário da Fazenda e composto por uma assessoria especial.
7	22 de setembro de 1999	O decreto número 43. 473 institui o Departamento de Tecnologia da informação, DTI, junto ao titular da Pasta;
8	20 de dezembro de 1999	Instituída a Diretoria de Informações(DI) da CAT (absorve o antigo CINEF) pelo decreto número 44. 566.
9	22 de janeiro de 2004	O decreto número 48. 471 institui a Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária –CPM, subordinada ao titular da Pasta, enfeixando a Fazesp e a DTI;

(Fontes: Edições do DOE, Diário Oficial do Estado de São Paulo, e de “O Fazendário”)

DECA Eletrônica, as resistências iniciais e o produto se estabiliza em poucos meses.

O programa de Modernização, visto em 2004, trouxe muitas mudanças para a SEFAZ.

Todavia, quando os inovadores Leony, Castro Sobreira, Zuliani e Braz propuseram o “Programa de Simplificação” eram encarados com espanto pelos funcionários da SEFAZ.

Propor serviços pela Internet, em 1995/96, quando a Internet engatinhava no Brasil era muita ousadia. Mas foram aceitos pelos técnicos do BID que visitavam a Secretaria da Fazenda em final de 1997. Ainda, depois disso, o Secretário Nakano deu o seu aval e apoio firme ao projeto.

Leony se tornou líder do “Projeto Simplificação”, dentro do Promocat, em outubro de 1997 e em janeiro já era o coordenador (geral) do Promocat e Sobreira assume a liderança do “Simplificação” e Zuliani da “DECA eletrônica”.

Estão no poder com apoio do Secretário Nakano, as resistências estão, no mínimo, neutralizadas.

Quanto às mudanças da DECA eletrônica e as resistências, o quadro abaixo esclarece como ficou o poder sobre esse documento antes, no tempo da DECA papel, e depois com o advento da DECA eletrônica.

Sob o ponto de vista dos funcionários da SEFAZ encarando os inovadores do Promocat:

Tabela 5.7 - Programa de Modernização, DECA eletrônica reações dos funcionários

<b>Fatores analisados</b>	<b>Fatos relevantes</b>	<b>Resultado no funcionalismo</b>
1. Receio de perda de poder, resistência às mudanças (TI), por parte dos funcionários da SEFAZ	O governador deu apoio explícito a Nakano e este aos líderes do Promocat	Não afrontar o comando central, obedecer à hierarquia;
2. Não compreensão das novas tecnologias e das propostas dos inovadores por parte de uma grande parte dos funcionários da SEFAZ, no início.	Encaravam, os funcionários da SEFAZ, como coisa de crianças, uma brincadeira sem futuro no mundo real. (Castro, 2004)	Não levaram as inovações nascentes a sério, dando tempo para que elas se afirmassem, até entrarem para a estrutura, via Promocat.

(Fonte: entrevistas feitas com os líderes do Promocat-SEFAZ)

Sob o ponto de vista dos funcionários dos Postos Fiscais e nova DECA eletrônica em funcionamento:

Tabela 5.8 - Análise dos fatores importantes do trabalho e a mudança da DECA eletrônica

<b>Fatores de influência</b>	<b>DECA papel</b>	<b>DECA eletrônica</b>
1. Poder de decisão	Chefe do posto e seus autorizados	Permaneceu igual
2. Manutenção do emprego	Total, estabilidade no funcionalismo público	Permaneceu igual
3. Burocracia	Cumprir a legislação a risca, caso contrário sanções até a perda do emprego	Mesma situação
4. Burocracia	A hierarquia é quase militar na SEFAZ	O mesmo

(Fonte: o autor)

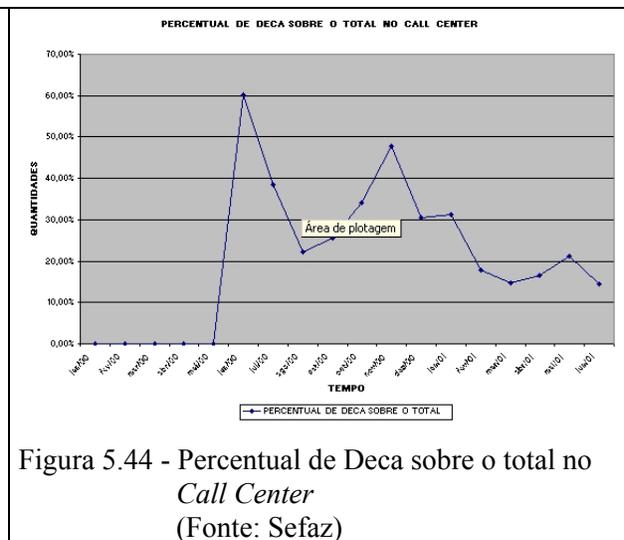
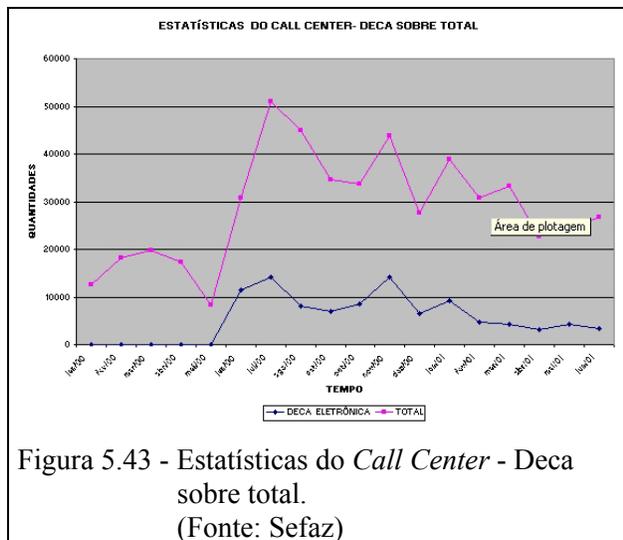
Sob o ponto de vista dos contribuintes, contabilistas:

Tabela 5.9 - A DECA eletrônica do ponto de vista dos contribuintes.

Fatores de Influência	DECA papel	DECA eletrônica
1. Poder de decisão	Com a SEFAZ	Com a SEFAZ
2. Simplificação		Melhorou muito em relação ao papel;
3. Custos		Devem cair com o passar do tempo
4. Informática	Máquina de escrever passando para micros	Os micros estão em toda a parte e a Internet é muito disseminada;
5. Legislação	Obediência total, caso contrário multas	O mesmo

(Fonte: o autor)

Os dados estatísticos, representados na forma gráfica, sobre reclamações referentes à Deca Eletrônica demonstram a melhoria do produto e a sua estabilidade ao longo do tempo.



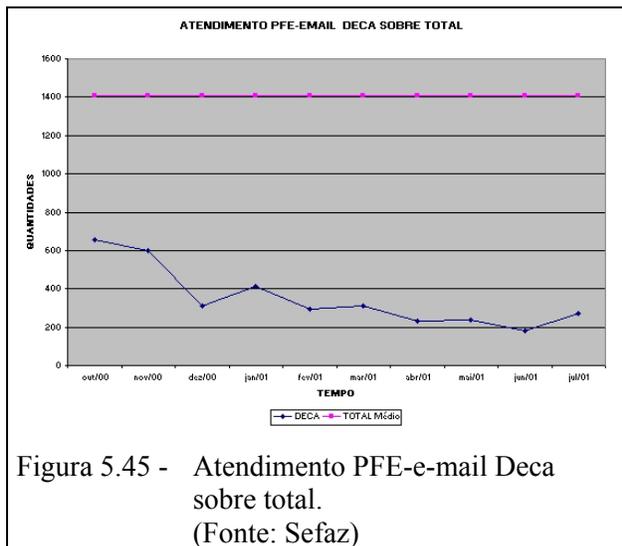


Figura 5.45 - Atendimento PFE-e-mail Deca sobre total.  
(Fonte: Sefaz)

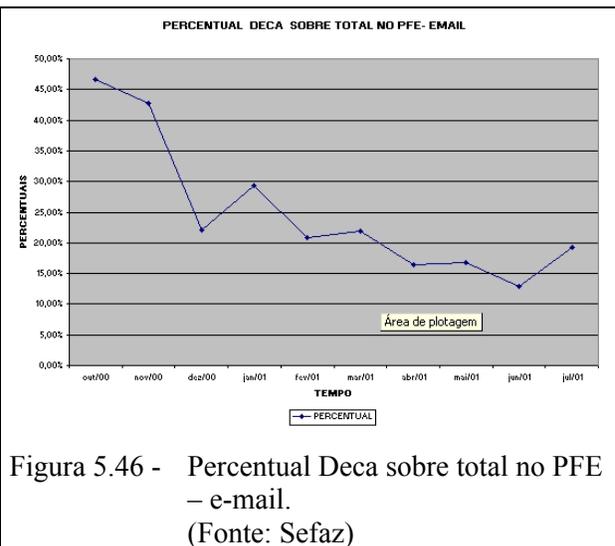


Figura 5.46 - Percentual Deca sobre total no PFE – e-mail.  
(Fonte: Sefaz)

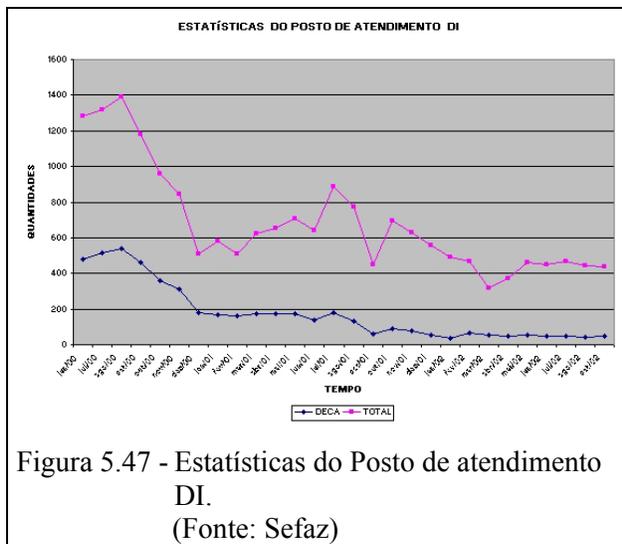


Figura 5.47 - Estatísticas do Posto de atendimento DI.  
(Fonte: Sefaz)

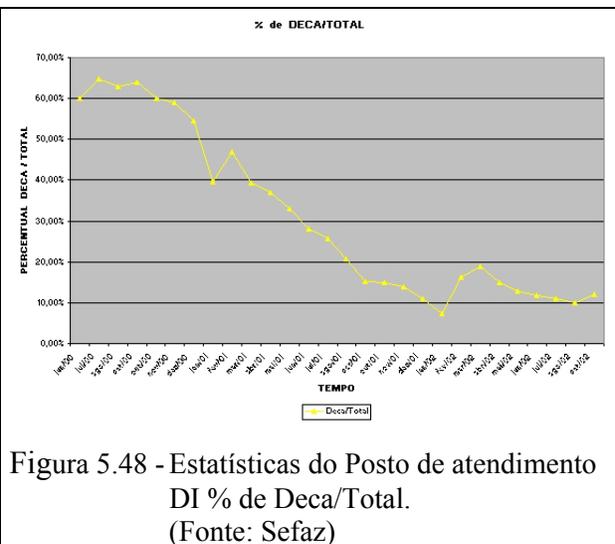


Figura 5.48 - Estatísticas do Posto de atendimento DI % de Deca/Total.  
(Fonte: Sefaz)

## 5.2.14 Críticas, dificuldades enfrentadas, sugestões de melhoria e elogios ao produto DECA eletrônica

Edna Alexandre, hoje encarregada na DEAT da supervisão dos PFs físicos e interlocutora de Shiguero, gerente do produto DECA eletrônica na DI, destaca alguns pontos sobre as dificuldades enfrentadas, que jogam luz sobre a questão:

## Criação dos Inspetores de Postos Fiscais de Atendimento

*“A DECA eletrônica pelas suas dificuldades iniciais, junho a novembro de 2000, levou a DEAT a criar o cargo de inspetor de postos fiscais. No início na grande São Paulo, e hoje, 2004, em todas as 18 DRTs, cada uma tem o seu inspetor de Postos Fiscais.*

*Este inspetor coordenar o atendimento, coleta as dúvidas e reclamações dos chefes de postos e encaminham para mim (Edna). Estou em contato com eles por e-mail e telefone todos os dias “. (Alexandre, 2004)*

Vale destacar que a Edna, em junho de 2000, era inspetora de postos em Guarulhos e acompanhou todo o processo DECA eletrônica.

### Protótipo (ou piloto)

O piloto seria um início de funcionamento da DECA eletrônica em um Posto Fiscal escolhido pela SEFAZ e isolado do resto dos demais .Neste piloto se implantaria a DECA eletrônica e se acompanharia o processo por algum tempo ,meses, anotando-se todos os defeitos e as sugestões oferecidas pelos contribuintes ,e pelos funcionários da SEFAZ.

E só depois deste piloto ou protótipo estar em perfeitas condições de funcionamento.Com zero defeitos, se implantaria nos demais Postos Fiscais de todo o Estado de São Paulo. Isto não foi feito no caso da DECA eletrônica .E ,hoje, ano de 2004, os funcionários da SEFAZ solicitam que novos “softwares” que venham a ser implantado na SEFAZ ,passem antes por um piloto ou protótipo.

Edna transmite a solicitação das bases da SEFAZ no atendimento:

O pessoal da área de atendimento apresenta a solicitação de que todos os sistemas antes de serem colocados no ar sejam muito testados antes. Hoje dos problemas que a gente têm, principalmente, as demandas para a melhoria do sistema DECA eletrônica, de 60 a 70 % deles teriam sido detectados antes se o pessoal de atendimento tivesse tido a possibilidade de testa-los previamente. São demandas simples. (...) Então o teste é extremamente importante. Eu Não quero comparar, mais por exemplo o desenvolvimento que a gente vem acompanhando da AIDF (Autorização de Impressão de Documentos Fiscais) ele previa um piloto. Então a gente, antes de implantar o sistema

desse tipo deste porte de uma DECA eletrônica deve Ter pelo menos durante um mês a possibilidade que ele fique em forma de treset para que os Postos Fiscais, possam se informar sobre o sistema, visualizar, avaliar e propor alterações. A Crítica é que o sistema foi feito de uma forma muito fechada. (Alexandre, 2004)

DECA feita *off line* ao invés de *on line* como é hoje.

Cesar Vinicius Rodrigues, responsável pela Internet e Intranet da SEFAZ, na DTI, sugeriu na época, que o sistema fosse feito *off line*, seguindo o modelo da Receita Federal para a entrega das Declarações de Imposto de Renda. (Rodrigues, 2004)

DECA teriam sido utilizados alguns modelos muito teóricos na construção do *software*.

Rodrigues, perguntado se faria o *software* da DECA eletrônica com consultores contratados ou com empresas especializadas esclarece:

A questão não é essa, tem a ver com o modelo que foi adotado por terem sido consultores muito acadêmicos ligados a Universidade com uma visão de “state of the art” e não, mais voltados para a solução de problemas concretos no dia-a-dia. (Rodrigues, 2004).

Moulin, da DI, hoje um dos responsáveis por manter a DECA eletrônica no ar, informa, se referindo aos construtores do *software* DECA eletrônica, que:

“Eles usaram alguns modelos muito teóricos que fica difícil (hoje) a parte de manutenção do sistema”. (Moulin, 2004)

DECA e outros produtos em geral, necessitariam de mais planejamento antes da execução.

Jorge Luiz de Castro, junto com Harumi Goya, articulou a montagem do DTI, da implantação da REDE da SEFAZ e participou, pelo DTI, no início, na construção do PFE e do *software* DECA eletrônica.

Perguntado o que faria, hoje, diferente destacou:

Eu colocaria um pouco mais de planejamento e gestão de projetos, hoje, se fosse fazer a mesma coisa. Eu tentaria elaborar um Plano de Ação, basicamente fazer um plano estratégico desse componente de modernização da tecnologia.

A partir desse componente estratégico, um Plano de Ação detalhado com definições claras de papéis, de produtos, de entregas, de prazos, de custos, porque acredito que a gente fez muito, mas com o mesmo recurso poderíamos ter feito muito mais. (...)

Eu por não ter suporte, um conhecimento para fazer um Plano de Ação, para montar um sistema de gerenciamento para definir claramente os papéis. Hoje nos conhecemos o PMI (Project Management Institute), e as nove dimensões do gerenciamento de projetos e da importância estratégica de cada uma. (...) mudaria isso colocaria técnica de gestão tanto para o planejamento quanto para a gestão. (Castro, 2004)

DECA suporte dificuldades iniciais.

Antes do lançamento da DECA eletrônica foi montado um setor na DI (Diretoria de Informações) para dar apoio aos NI(Núcleos de Informática) das DRTs e aos Postos Fiscais Físicos (ou também conhecidos como de Atendimento, PF).

Shiguero, que liderou esse suporte desde o início, sendo hoje gerente do produto DECA eletrônica na DI, declarou, em 27 de dezembro de 2000, as seguintes dificuldades enfrentadas:

A nossa equipe naquele início era composta por quatro AFRs da ativa: Lauro Asada, Maurício Toledo, Emir e Bianchi. Ainda vieram para a equipe os consultores: Alúcio Rodrigues e Helio Bradfish (esses últimos AFRs aposentados da SEFAZ e participaram da equipe de desenvolvimento do projeto desde o seu início), formando um total de seis pessoas.

Esta concepção de suporte foi feita dentro da equipe de projeto da DECA eletrônica. Equipe muito pequena. Em dois meses do lançamento da DECA, em agosto, Rodrigues e Bradfish foram chamados de volta a equipe de projeto, deixando desfalcada a DECA suporte.

E o pessoal do suporte, a primeira coisa que eu notei:

Qual o material que nós vamos utilizar, trabalhar, manipular?

Era zero. Então o que foi feito para que nós pudéssemos dar este suporte?

Na medida em que foram surgindo os problemas nós fomos montando este banco de informações.

De forma gradativa, fomos montando surgia um problema distribuíamos aquela

informação (solução), surgiu a idéia do Bianchi de criar um boletim geral a todos os Nis (núcleos de informação das Delegacias). O conteúdo deste boletim foi muito importante, a equipe de projeto nem sempre teve tempo para fazer isto(o boletim) esta foi uma dificuldade muito grande para a equipe de suporte para os Postos Fiscais trabalharem.

Então tipo junho, julho as reclamações foram muito grandes. Por quê?

A equipe (da DECA suporte) começamos com seis, a equipe projetada pela equipe de projeto que acharia que dava com seis. Mas estava muito subdimensionada e o outro problema, também, a equipe que fez toda a consultoria os analistas que trabalharam em cima(João Eduardo Ferreira e Pedro Pizzigatti e equipe) ao mesmo tempo que eles estavam mexendo na correção, os pequenos problemas que surgiam eles estavam desenvolvendo também.

Então a mesma a equipe de desenvolvimento(consultores) estava fazendo a manutenção.

A demanda que os Postos enviavam, os colegas da DECA suporte faziam uma análise preliminar, uma boa parte era questão de treinamento, de passar a informação. Isto aqui olha os recursos já existem em tal local.

Mas a grande parte (dos problemas), quando começou em junho era, dependia dos analistas: fazer uma correção direta no banco de dados.

O banco de dados antigo da DECA de papel, que era digitado, era um banco muito contaminado. A DECA de papel passada pelo contribuinte, muitas vezes, estava certa. Todavia ao passar para o “man-frame” houve erro. (...)

A tendência os poucos foi se inverter e diminuir os problemas. Mas estas funcionalidades foram colocadas em disponibilidade para os chefes de Postos. E, ai, eles passaram a fazer estas correções nos PFs sem depender dos analistas. (Shiguero, 2000)

### Ouvidoria fazendária no início da DECA: suporte (junho, julho, agosto/2000).

O jornal “O Fazendário”, de agosto de 2000, trazia artigo: ”Ouvidoria contribuindo para a modernização da SEFAZ”. Falando de projetos em implantação e necessitando de ajustes para melhor funcionar, a Ouvidoria destacava:

Nesta última etapa encontra-se a DECA eletrônica. A DECA apesar de ser um projeto com tecnologia de ponta, único no mundo, Não está isenta de apresentar problemas, e

por isso necessita de adaptações para alcançar o objetivo de eficiência e agilidade”.

(...) e com relação a DECA eletrônica acrescentava:

“Exemplo atual? O mais recente exemplo do nosso trabalho foi a situação acarretada aos usuários pela implantação da DECA eletrônica, muitas reclamações, dentre elas:

as que dizem respeito a lentidão do sistema, as chamadas não atendidas do “Call Center”, do aumento das rotinas dos Postos Fiscais. Porque os mesmos adquiriram novas rotinas de solucionar dúvidas da utilização da DECA, resolver problemas encontrados pelos usuários e homologar as DECAs com o sistema lento ou fora do ar. (O Fazendário, agosto, 200, p: 4)

Sinafresp e Afresp repercutem o PFE e a DECA eletrônica.

As entidades de classe dos fiscais deram pouca cobertura de 1995 até o nascimento do PFE e, depois o lançamento da DECA eletrônica em junho de 2000.

O Sinafresp (Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo), possui jornal mensal e programa na Rede Vida de Televisão.

No programa semanal do Sinafresp na Rede Vida nunca a modernização foi destacada, nas palavras de Carlos Leony (líder do Promocat) ou de Francisco Sobreira Netto (líder do Programa de Simplificação). O que pudemos constatar ao estudarmos a lista dos programas exibidos neste período. Este programa foi motivo de um Plebiscito pela classe de AFR's no ano de 2004. E por 65% dos votos dados, contra a continuidade do programa, ele foi encerrado; pois, segundo os sócios do Sinafresp o programa não defendia os interesses da categoria.

O Jornal do Sinafresp quase nada publicou sobre a modernização, exceto o número especial depois de boa parte da modernização implantada, inclusive a DECA eletrônica.

A AFRESP (Associação dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo) possui um jornal mensal.

Jornal da Afresp.

Em julho de 2000 destacava: “O uso da DECA eletrônica pelos contribuintes e AFRs”.

Neste artigo relata o jornal da Afresp:

Através de pesquisa, levantamos alguns problemas com a Nova DECA eletrônica.

Em alguns Postos Fiscais(PF) a dificuldade ocorre até na hora de acessar o sistema. Outro problema, bem comum, identificado foi com o protocolo on line. Alguns usuários depois de preencher os campos da DECA não recebiam o número (do protocolo) do sistema.

Em outros casos, o contribuinte de posse do número de protocolo procurava o PF para homologação, porém o sistema não aceitava o número de protocolo. Também foi apontado como problema a demora nas retificações. Neste ponto, por unanimidade, todos declaram a falta de treinamento do contribuinte como principal motivo para tantas retificações na DECA.

Para todos os usuários o projeto DECA eletrônica é excelente, mas neste primeiro momento ainda precisa de ajustes para não comprometer o trabalho nos Postos.

Pesquisamos detalhes dos problemas com a Ouvidoria da Fazenda que ressaltou o seguinte:

Muitas chamadas foram anotadas, entre elas a lentidão do sistema, as chamadas no “Call Center” não atendidas, aumento nas rotinas dos PFs.

A Ouvidora explicou que o resumo de todas as reclamações foi entregue ao Secretário Nakano, que convocou uma reunião com os envolvidos (DEAT, DI, DTI) nos projetos eletrônicos e verificou ponto a ponto as explicações e prazos de soluções dos assuntos relatados. (Jornal da Afresp, julho de 2000, p: 7)

O jornal da Afresp volta ao tema no número de setembro de 2000, p: 9), com o título:

“Sescon faz pesquisa exclusiva para o Jornal da Afresp sobre a DECA eletrônica”.

Essa pesquisa foi respondida, via Internet, por 22 escritórios de contabilidade, e destacaram alguns problemas resumidos no quadro abaixo:

Tabela 5.10 - Pesquisa SESCON no atendimento nos Postos Fiscais SEFAZ

CRÍTICAS	SUGESTOES	ELOGIOS
1. Retorno ao Posto Fiscal (principalmente causado por inconsistência Jucesp)	Disponibilizar programas <i>off line</i>	O programa está ótimo;
2. Atendimento lento nos Postos, funcionários mal preparados para o atendimento;	Criar documento oficial de inscrição e alteração de dados de forma mais apresentável ao cliente e contribuinte;	Excelente iniciativa para melhoria dos serviços, faltando apenas colaboração dos Postos Fiscais;
3. Problemas de alterações ou aberturas de filiais;	A informação de escriturar livros por processamento da dados poderia ser feita através da DECA	O programa está ótimo, no entanto faltam alguns acertos na abertura e alteração
4. Bases de dados da Jucesp desatualizadas	Liberar uma senha somente para contadores aptos, através do CRC, dando acesso à homologação, ficando o contador inteiramente responsável pelas informações contidas na DECA	O sistema de consulta à base de dados do contribuinte auxilia bastante e as melhorias feitas no sistema após a implantação foram fundamentais;
5. Demora para conclusão da DECA	Nenhuma	Nenhum
6. Lentidão para abrir as páginas do PFE	Nenhuma	nenhum
7. Cadastro errado no sistema	Nenhuma	nenhum
8. Burocracia para obter a senha de acesso ao PFE	Nenhuma	nenhum
9. Sem opções para solicitar informações via PFE e-mail.	Nenhuma	nenhum

(Fonte: Pesquisa exclusiva do Sescon para o “Jornal da Afresp”, setembro de 2000, p: 9)

## Sinafresp pesquisa nos Postos Fiscais.

O Sinafresp lançou um Informativo número 1 de outubro de 2000, especial sobre a Reestruturação da Fazenda.

E traz, na primeira página, sob o subtítulo: “Avaliação” as seguintes observações:

O sentimento generalizado que se pôde aferir nesses encontros foi o de que, já passado este ano e meio da reestruturação, havia realmente a necessidade de implementar as mudanças estruturais no trabalho fiscal e que o processo é irreversível. (...)

Por outro lado, há também um forte sentimento que a reestruturação, da forma como foi instaurada, trouxe igualmente prejuízos, proporcionando um forte desgaste e, até mesmo, certo descrédito na categoria e no próprio contribuinte. Há o entendimento de boa parcela da categoria de que a reestruturação foi instaurada sem planejamento prévio, sem uma fase ou período de transição, que seria imprescindível para que tanto o agente do Fisco, como o contribuinte, pudessem assimilar e adaptar-se de forma paulatina e gradativa às profundas mudanças que estavam sendo introduzidas.

**Elas simplesmente foram acontecendo, sendo determinadas de cima para baixo, sem ao menos um treinamento ou preparo anterior, sem estrutura física e operacional adequada e sem número suficiente de funcionários administrativos e agentes fiscais de renda. (Informativo Sinafresp, outubro, 2000, p: 1)**

E prossegue esta Avaliação:

A improvisação foi um aspecto marcante na implantação do novo modelo e a solução de grande parte dos problemas ficou a cargo de quem atende diretamente ao público. Aliás, o próprio sistema, ainda incipiente e passível de ajustes e correções, direcionava o contribuinte, também, desorientado, a dirimir e solucionar os seus problemas e dúvidas no Posto Fiscal Administrativo. Instaurou-se, assim um tumulto generalizado. Não havia, e ainda não foi criada pela Administração, um núcleo de apoio que pudesse oferecer no dia-a-dia o suporte necessário aos Postos Administrativos, no campo operacional e na área de informática. Esse quadro acabou gerando um volume muito grande de papéis, aumentando a burocracia, além de provocar uma desconfiança no sistema e um profundo desgaste naqueles que atendem diretamente ao público.

No decorrer do tempo houve, sem dúvida, uma assimilação e acomodação natural de

muitos problemas e dúvidas que foram sendo superados e ajustados, particularmente aqueles relacionados à implantação de sistemas e “softwares”, a exemplo da DECA eletrônica, SAD (Sistema de Acompanhamento de Documentos), GIA eletrônica. Porém, deve-se observar que ainda há a necessidade de muitas correções e alterações nos sistemas e na parte operacional. Enfim, é importante destacar que a implementação do novo modelo encontra-se hoje numa fase mais tranquila e serena e isso deve-se, como já destacamos, ao esforço, trabalho e dedicação extenuantes do pessoal de ponta, que teve que assimilar as inovações sem o apoio necessário, estrutura operacional e física e treinamento adequado. (Informativo Sinafresp, outubro de 2000, p: 1)

Nesse mesmo Informativo Sinafresp, são relatados, em mais detalhes, os problemas de sistemas e de informática em termos amplos. Sobre a DECA eletrônica, particularmente, o relato é como segue:

Houve inúmeros problemas na implantação do sistema, que agora começam a ser superados. A maior dificuldade foi junto ao próprio contribuinte, uma vez que sua implantação ocorreu simultaneamente ao cadastramento do CNAE-Fiscal (Código Nacional de Atividade Econômica). Isso dificultou muito o contribuinte para acessar o sistema.

Hoje verifica-se que há uma grande defasagem das informações disponíveis na Junta Comercial. O sistema foi institucionalizado com categoria na legislação vigente (exemplo: Não estava previsto sócio pessoa física de capital estrangeiro, empresas inidoneas ou cassadas), o que impedia eventuais alterações cadastrais nesse sentido. (Informativo Sinafresp, outubro/2000, p: 4)

“Aliam-se a esses fatores outros, que dificultaram sobremaneira a utilização do sistema, com a falta de preparo de grande parte dos contadores, o fato de estar quase sempre fora do ar (sobrecarga) e a sua deficiente manutenção. Com a implantação da DECA eletrônica, houve na média uma queda bem acentuada da produtividade, porque o sistema não conseguia atender a demanda. Outros itens apontados sobre a DECA eletrônica:

- Homologação, abertura, alterações (posição do contribuinte em todo o Estado); as alterações feitas no sistema não são processadas, de vez que, no outro dia, Não constam essas alterações;
- Falta no modelo o campo do posto Fiscal de Jurisdição;

- Falta no modelo a data de cancelamento.

Resposta, a matéria do Informativo Sinafresp de outubro de 2000, dos líderes Leony e Sobreira no jornal do Sinafresp de novembro/dezembro de 2000.

A SEFAZ foi a primeira organização governamental do Estado (dos Estados da Federação) a colocar em funcionamento o cadastro de contribuinte e a abertura de empresas via internet. E Leony pondera:

“Obviamente, o pioneirismo gera dois ônus distintos:

- o primeiro é o da glória, do sucesso, do reconhecimento;
- o segundo trata da falta de um referencial, da ausência de uma estrutura similar onde possamos buscar soluções prontas, ou seja, temos o mérito da inovação, mas não possuímos resposta para todos os casos”. (...)

Segundo Leony, diretor da DI, o projeto de desenvolvimento da área de sistemas da SEFAZ tem proporções gigantescas e inúmeros produtos sendo oferecidos.

Nesse caso, o trabalho necessita de uma série de ajustes para funcionar de acordo com o desejado. Apesar dos pequenos contratemplos, a equipe responsável considera surpreendentes os resultados atingidos. E Leony aceita que: “Sem dúvida alguma, temos muito em que melhorar”

“Muitas arestas devem ser aparadas, aperfeiçoadas e dinamizadas. Entretanto, é inegável o nosso avanço”. (...) E Leony acredita que a SEFAZ, tal como os demais órgãos públicos, está muito atrasada tecnologicamente. E explica; “Estamos na medida do possível, atingindo nossos objetivos. O estado é habitualmente moroso, devida a série de atividades burocráticas, que pretendemos minimizar ao longo dos próximos anos”.

Segundo ele, muitos dos problemas ocorridos neste ano (com a DECA) foram em decorrência de uma base de dados antiga, sem consistência e com inúmeras informações desatualizadas e incorretas. (...)

Leony, ainda, concorda que o projeto apresentou algumas dificuldades durante a fase de

implantação, como a sobrecarga de serviços que ocasionava uma constante queda do sistema, dificultando a utilização dos serviços e, por vezes, atrasando o desenvolvimento de certos trabalhos.

Disse, também que, apesar das palestras oferecidas aos colegas, faltou uma divulgação mais apurada do projeto entre a categoria”. (Jornal Sinafresp, nov/dez de 2000, p: 4)

Durante essa mesma entrevista, o líder do projeto Promocat – PFE, Sobreira, apresentou alguns números:

Tabela 5.11 - A DECA eletrônica e os resultados práticos em aberturas de empresas

1. A DECA eletrônica aumentou em 50% o número de aberturas, alterações e cancelamentos de firmas;
2. O prazo médio para concessão de uma inscrição estadual (IE) variava de 20 a 30 dias, após a apresentação do pedido Atualmente pode ser feita em duas horas. E a média entre 3 e 5 dias;
3. De 01 de junho de 2000 até 27 de novembro foram solicitadas 80. 000 aberturas;
4. Homologados, no mesmo período, 53. 000 pedidos;
5. Aguardam homologação, mesmo período, 6. 000 pedidos;
6. Foram canceladas: 12. 000 pelo contribuinte e 8. 000 pelo Fisco.

(Fonte da tabela acima: Jornal do Sinafresp, novembro/dezembro de 2000, p: 4)

Tabela 5.12 - Reclamações dos agentes fiscais de renda sobre a Modernização na SEFAZ

<b>Reclamações feitas ao Sinafresp sobre a DECA, no Informativo Sinafresp de out/2000</b>
1. Modernização instaurada sem planejamento prévio
2. Faltou fase de transição para assimilação das mudanças tanto pelo Fisco como pelos contabilistas
3. Mudanças determinadas de cima para baixo, sem ao menos um treinamento ou preparo anterior
4. Falta de estrutura física ou operacional adequada;
5. Número insuficiente de funcionários;
6. Esse quadro de improviso acabou gerando um volume muito grande de papéis, aumentando a burocracia
7. Abertura de firmas pelo (novo) sistema: antes da implantação do novo modelo(DECA eletrônica), demandava um prazo de três dias; hoje demorando trinta dias, aproximadamente;
8. Não existe uma metodologia de desenvolvimento de sistemas, os quais não conversam entre si;
9. Não previsão de sócio estrangeiro pessoa física na DECA eletrônica
10. Defasagem de informações no banco de dados da Jucesp acarretando a ida ao PF para levar os papéis originais entrados na Jucesp
11. Falta de preparo de parte dos contadores
12. Sistema quase sempre fora do ar;
13. Alterações feitas no sistema não são processadas no dia seguinte;
14. Falta no modelo a data de cancelamento;
15. Falta no modelo o campo Posto Fiscal de Jurisdição;

(Fonte: Informativo número 1, setembro de 2000, Sinafresp)

Governo eletrônico na imprensa escrita e prêmios obtidos pelo Programa de Modernização da SEFAZ.

A inauguração do PFE foi muito bem recebida pela imprensa em geral e pela imprensa especializada dos contadores.

Na grande imprensa artigos e editoriais foram feitos nos jornais: O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, Valor Econômico, Jornal da Tarde, Gazeta Mercantil, DCI, Diário do Comércio.

Os artigos de uma forma geral, entre os dias 21 e 25 de setembro de 1998, destacavam a desburocratização proporcionada pelo PFE, que essa nova tecnologia da informação aplicada aos governos facilitaria a vida dos cidadãos e diminuiria os custos da burocracia.

A Revista do SESCOB (Sindicato das Empresas de Contabilidade do Estado de São Paulo), de outubro de 1998, em matéria de capa escrevia: “Secretaria da Fazenda Revolucionaria Atendimento ao Contribuinte.”

No número de julho de 98, a mesma Revista do SESCOB, já havia na chamada de capa trazido: “Posto Fiscal Promete Revolucionar a Rotina dos Empresários Contábeis”.

O jornalista Luis Nassif fez artigo, na ocasião, com o título “Uma revolução fiscal”, na Folha de São Paulo, de 22 de setembro de 98, página: 2. 3.

O jornal Valor Econômico, em 17 de julho de 2000, página A-3, destaca em página inteira: “Internet muda governo nos Estados, uso de novas tecnologias beneficia contribuintes e amplia controle do fisco sobre empresas”.

O jornal O Estado de São Paulo, do dia 24 de setembro de 1998, em editorial, página A-3, trazia: “Governo Eletrônico”. E destacava:

O primeiro beneficiário desse posto eletrônico será o Tesouro paulista. Como muitas vezes o contribuinte era apenas mal orientado, era preciso manter um exército de burocratas que não fiscalizavam o contribuinte, mas faziam o controle daquilo que seus colegas haviam informado. (...) O secretário Nakano, calcula que, com o uso da Internet, será preciso manter apenas 10% dos mil fiscais que trabalham nos 24 0 postos de arrecadação do Estado. Os outros 900 (fiscais de renda) não serão dispensados: serão realocados para reforçar o combate à sonegação.

A modernização, efetuada, na SEFAZ, da cúpula à base, teve eficácia a curto prazo. O modelo da SEFAZ recebe elogios do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e deverá ser tomado como modelo para os países da América Latina.

## PFE ganha prêmio de melhor site

O Conselho Nacional de Informática Pública (CONIP) concedeu a Secretaria da Fazenda o Certificado de Qualidade pelo produto Posto Fiscal Eletrônico (PFE). Com isto, a Fazenda ficou em



primeiro lugar na Categoria Estadual e, também, foi escolhida como destaque do Conselho Consultivo (júri) superando 35 concorrentes das áreas federal, estadual municipal e não governamentais.  
**Página 7**

Figura 5.49 - O PFE é laureado com o prêmio do CONIP.

O PFE foi reconhecido pela sociedade como uma iniciativa positiva, esse Prêmio do CONIP é um marco (Fonte: “O Fazendário”)

O jornal, “O Estado de São Paulo”, de 10 de fevereiro de 2002, traz artigo com o título: “BID vai exportar modelo de fiscalização de São Paulo”. O artigo principia com as seguintes afirmações:

A malha fina do governo paulista sobre os contribuintes está perto de virar produto de exportação. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estuda apresentar o modelo de controle eletrônico de arrecadação de impostos do governo paulista como referência para outros países e promete liberar US\$ 30 milhões para que a SEFAZ conclua a adoção do modelo, batizado de Sistema Integrado de Informações (SIAT).

A informatização dos trabalhos de controle e arrecadação em São Paulo foi responsável por exemplo, pelo crescimento de 300 % do total recolhido com o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Segundo o secretário da Fazenda, Fernando Dall ‘ Acqua, o imposto rendeu ao Estado R\$ 800 milhões em 1995. A projeção para 2002 chega a R\$ 3 bilhões. “ O índice de sonegação caiu praticamente a

zero “, afirma Dall ‘Acqua.

A modernização da SEFAZ recebe prêmios de qualidade no serviço público.

Além, de caminhar no sentido da adoção do modelo SEFAZ, pelo BID, entidades públicas e privadas premiam produtos implementados pela SEFAZ.

Referidos prêmios foram noticiados, com destaque, na primeira página, no órgão de imprensa oficial da SEFAZ, como segue:

O PFE (Posto Fiscal Eletrônico) ganha prêmio de melhor site.

O Conselho Nacional de Informática Pública (CONIP) concedeu a Secretaria da Fazenda o Certificado de Qualidade pelo produto Posto Fiscal Eletrônico (PFE). Com isto, a Fazenda ficou em primeiro lugar na Categoria Estadual e, também, foi escolhida como destaque do Conselho Consultivo (júri) superando 35 concorrentes das áreas federal, estadual e municipal e não governamentais. (O Fazendário, junho de 2001).

No âmbito do PROMOCIAF, um dos mais destacados produtos é a BEC (Bolsa Eletrônica de Compras), que está buscando facilitar, simplificar e trazer economia para os cofres públicos, com a sua implementação. E o prêmio obtido pela BEC foi objeto de matéria veiculada no jornal oficial da SEFAZ, com os seguintes dizeres:

A Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo (BEC) foi ganhadora do IO Prêmio Padrão de Qualidade em B2B (Buisness to Buisness), da Revista B2B Magazine e a Boucinhas & Campos. Este prêmio, visa prestigiar as empresas que desenvolvem estratégias de e-buisness e tecnologia, e, em função desse investimento, já conseguiram um “up grade” “em seus negócios. (O Fazendário, dezembro de 2001).

O processo de modernização da SEFAZ, que teve como foco, nesse primeiro momento, a tecnologia e a estrutura, tem sido eficaz. Os prêmios e a adoção pelo BID reforçam essa tese.

Vê-se que a inovação para as ferramentas de TI partiram de um grupo pequeno de agentes fiscais de renda de carreira, que no início não foram levados muito a sério pela estrutura. Todavia, persistiram, tiveram algum apoio, como de Chaim Hage, então Coordenador da CGA (Coordenadoria Geral de Administração) que cuidava da área meio, e ajudou com alguns recursos para os experimentos.

A integração do grupo de inovadores ao Promocat, no início como NAs (Núcleos de Apoio), donde se pesquisa o que fazer?

Os grupos de Campinas-Limeira e Franca-Bauru se integram e apresentam, em outubro de 1997, projeto de simplificação a CAT e Promocat. Aprovado, com reservas, a questão das eleições em 1998.

Depois, em outubro de 1997, quando Leony assume o projeto “Simplificação” do Promocat.

Em dezembro duas reuniões decisivas na Capital paulista:

A primeira com os técnicos do BID: a idéia do PFE é apresentada e aprovada de ponta a ponta;

A segunda, na mesma semana, ao Secretário Nakano e o alto comando da CAT, Promocat e das demais coordenadorias. O Secretário Nakano aprova, apoia e coloca o projeto em prioridade. A vontade política está colocada a favor dessas reformas.

Em janeiro de 1998, Leony assume a coordenação do Promocat como um todo.

Castro está com a Harumi no comando da DTI criada, no papel, em 22 de setembro de 1998 pelo decreto número 43. 473 /99.

Os inovadores saíram da garagem e estão no poder central da Secretaria da Fazenda, despacham diretamente com o Secretário Nakano e têm o seu apoio político.

As mudanças não encontraram barreiras que as bloqueassem.

A participação dos outros atores funcionários e clientes vai acontecer de forma frágil, muito mais por culpa dos próprios funcionários e clientes.

Os líderes apelam à participação, reuniões inúmeras foram feitas tanto dentro da SEFAZ como fora (com os contabilistas).

O modelo de DECA eletrônica foi disponibilizado no PFE desde final de 1998 até junho de

2000. E as mensagens de fora e de dentro indagando não acontecem.

A falta de protótipo reclamada pelos inspetores e pela DEAT (Alexandre, 2004), a melhoria de planejamento no projeto (Castro, 2004), as demandas de mudanças na DECA ocorreram depois de junho de 2000 (o lançamento) e aí os interessados com o uso diário da DECA eletrônica puderam saber o que queriam (Zuliani, 2000). Foi um período de ajustes de junho a dezembro de 2000, como se estivéssemos com um protótipo em uso.

Tudo isso mostra que a participação tão solicitada não ocorreu, no tempo certo e na quantidade certa.

O ambiente da SEFAZ e da CAT, em que os programas que pedem a participação dos funcionários se iniciam e em pouco tempo empacam, patinam e morrem.

Se não tivesse ocorrido a crise econômico- financeira de 1994/5, com o Estado em situação de quase insolvência, teria havido espaço para os inovadores Leony, Sobreira, Zuliani, Castro e Braz?

### **5.2.15 Resultados do PFE e seus produtos: DECA eletrônica, Nova GIA eletrônica e AIDF eletrônica**

O programa de “Simplificação”, também, vislumbrava a liberação de funcionários das tarefas burocráticas nos Postos Fiscais físicos. E o engajamento dos AFRs em fiscalização direta de tributos e os TAATs em apoio a essa fiscalização direta.

Estimativas foram levantadas antes e durante o processo de implantação do PFE e produtos.

O Fazendário, de setembro de 1998, destacava:

“Com o funcionamento do PFE, mais de 1000 funcionários que trabalham nos Postos Fiscais poderão voltar às ruas ou desenvolver trabalhos que direcionem o Fisco a assumir sua real função de combate à sonegação”. (O Fazendário, set/98, p: 1)

O jornal “O Estado de São Paulo”, em editorial com o título “Governo Eletrônico”, do dia 25/09/98, informava:

“(…) O secretário Nakano calcula que com o uso da Internet (PFE), será preciso manter apenas 10% dos mais de 1000 fiscais que trabalhavam nos 234 Postos Fiscais (físicos) de arrecadação do Estado de São Paulo(…)”.

O coordenador Panzarini, quando da inauguração da DECA eletrônica, declarou:

Com a implantação da DECA eletrônica serão liberados cerca de 600 fiscais e, aproximadamente, mil funcionários de apoio para exercerem atividades mais produtivas. Para o coordenador, a nova sistemática implicará em redução de custo, simplificação e eficácia. (O Fazendário, junho de 2000, p: 7)

Os PFs foram sendo fechados ao longo desses anos, em 1999 haviam 254 PFs no Estado todo, esse número caiu para 170 em 2000, e sofreu nova diminuição em 2003 passando para 139 PFs. Para 2004 estima-se a redução para 100 PFs no Estado todo. (Fonte: DEAT, 2004).

O número total de AFRs para os 254 PFs era de 1016 fiscais. E o de TAATs de 1168 pessoas.

Terão sido fechados 154 PFs até meados de 2004 (existem problemas políticos regionais, os prefeitos lutam para manter os PFs das suas cidades abertos). Trabalhando-se com números médios pode-se concluir que um total de 616 fiscais terão sido liberados para a fiscalização direta de tributos de 1999 até 2004.

Quanto aos TAATs cerca de 700 estarão em outras tarefas.

O quadro de AFRs, em março de 2004, é de 3.477 pessoas na ativa. O total liberado de fiscais 616 equivalem a 17,8 % do quadro total.

O deslocamento desses fiscais para a fiscalização direta de tributos estimava-se, que contribuiu para a manutenção da arrecadação (dado o fraco desempenho da economia) ou até para sua melhoria.

Declarações do ex-Secretário Nakano à imprensa em geral, e entrevista à revista “Conjuntura econômica da FGV” sobre a reengenharia sem comparação conseguida na SEFAZ e a ociosidade de funcionários estavéis, atestam resultados positivos.

O ex-Secretário Nakano ao expor a modernização empreendida na SEFAZ, na sua gestão, afirma que poderia a SEFAZ funcionar com uma fração do quadro atual.

Nakano declarou na entrevista à revista “Conjuntura econômica da FGV”:

- Quantos mil funcionários, ativos é claro, São Paulo tem hoje?
- São 719.328. De 912 mil caiu para isso.
- E cargos extintos, que não foram ocupados?
- Só na Secretaria da Fazenda, uns 10 mil cargos. A gente tinha 18 mil cargos, hoje eu tenho 8 mil funcionários. Eu não contratei ninguém... foi saindo”.
- Com a informatização o senhor pôde demitir...
- Funcionários não a lei não permite. Com a informatização daria para reduzir em 90% (noventa por cento). Com 10 % do pessoal daria para trabalhar muito melhor, com mais eficiência com o sistema que temos hoje”.
- E esses funcionários estão onde hoje?
- Estão lá.
- Não fazem nada?
- Não, fazem. Ficam olhando, imprimem documentos eletrônicos, assinam documentos eletrônicos. (Conjuntura Econômica, abril, 2001, p: 17)

(Nakano repetiu essa mesma entrevista para a revista “República “de fevereiro de 2001, e já havia feito as mesmas declarações no Programa Roda Viva da TV Cultura de São Paulo em novembro de 2000)

Em julho de 2002, os 338 aprovados no concurso para fiscal do Estado de São Paulo tomam posse e são saudados pelo coordenador Panzarini e pelo secretário Fernando Maida Dal Acqua (O Informativo CAT, julho de 2002, p: 1)

Nakano fala em ociosos e seu substituto, Dal Ácqua contrata mais 338 AFRs?

Em 20 de novembro de 2002, no seminário: “Cúpula de Negócios da América Latina “, no Rio de Janeiro, Nakano volta ao tema dizendo:

“O governo de São Paulo (Estado) poderia se desfazer de 7. 000 (sete mil) funcionários da Secretaria da Fazenda, cerca de 90% do efetivo, sem que os efeitos dessa diminuição afetassem a qualidade dos serviços”(Folha de São Paulo, 21/11/2000, p: B-8)

O Sinafresp (Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda) através de artigo de seu, então,

presidente, David Torres, reagiu:

“De fato, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo passou por um processo de modernização que custou aos cofres públicos mais de US\$120 milhões.

Os resultados já são sentidos por todos os contribuintes, que podem recolher o IPVA do seu carro nos caixas eletrônicos, obter informações tributárias por meio da Internet, emitir guias de recolhimento de impostos sem sair de casa e até mesmo acompanhar a distância o andamento de um processo dentro da repartição pública, etc.

É um avanço fantástico e inimaginável até pouco tempo atrás, a ponto de servir como referência e ser recomendado pelo BID para aplicação em outros países.

Mas, daí a dizer que esse processo de informatização tornou 90 % dos servidores dispensáveis vai uma enorme distância.

Parece que o ex-Secretário exagera no seu marketing de grande administrador, podendo provocar na opinião pública a impressão de que os funcionários que “ainda permanecem” na Secretaria da Fazenda estão ociosos. Mas não é bem assim, a grandiosidade do universo de contribuintes paulistas denota a carência e a necessidade dos profissionais do Fisco: 1 milhão de contribuintes do ICMS e 12 milhões de contribuintes do IPVA, sem contar as incontáveis operações que geram a tributação do ITCMD, estão a exigir cada vez mais, empenho da fiscalização, o que não tem faltado, para combater a sonegação”. (Gazeta Mercantil, 05/12/2002, p: A-2)

Dados da SEFAZ-CAT-DEAT, informavam sobre a liberação de fiscais em serviço nos Postos Fiscais (físicos)

O número destes fiscais atingiram 604 fiscais em meados de 2004, quando o número de PFs (físicos) em funcionamento foi reduzido para 100 PFs.

Em, 5 de março de 2004, estavam funcionando 139 PFs.

Ou seja, perto de 460 fiscais foram liberados, de trabalhos em PFs, da inauguração do PFE em 1998 até (05/03/04), 460 de um total geral de 3432 fiscais na ativa.

Pode-se dizer, portanto, que cerca de 13,4 % dos fiscais do atual quadro geral da ativa (externos mais internos) foi liberado de serviços burocráticos internos para a fiscalização externa. Não estão ociosos e não são excesso de contingente.

Esse número poderá aumentar para 600 fiscais em 3432, algo como 17,5% do quadro total. Os gráficos, abaixo, representam a liberação de AFRs e TAATs ocorrida pelo fechamento de Postos Fiscais físicos nesse período. As fontes para a construção de ambos os gráficos foram: o DEAT e a DI da SEFAZ.

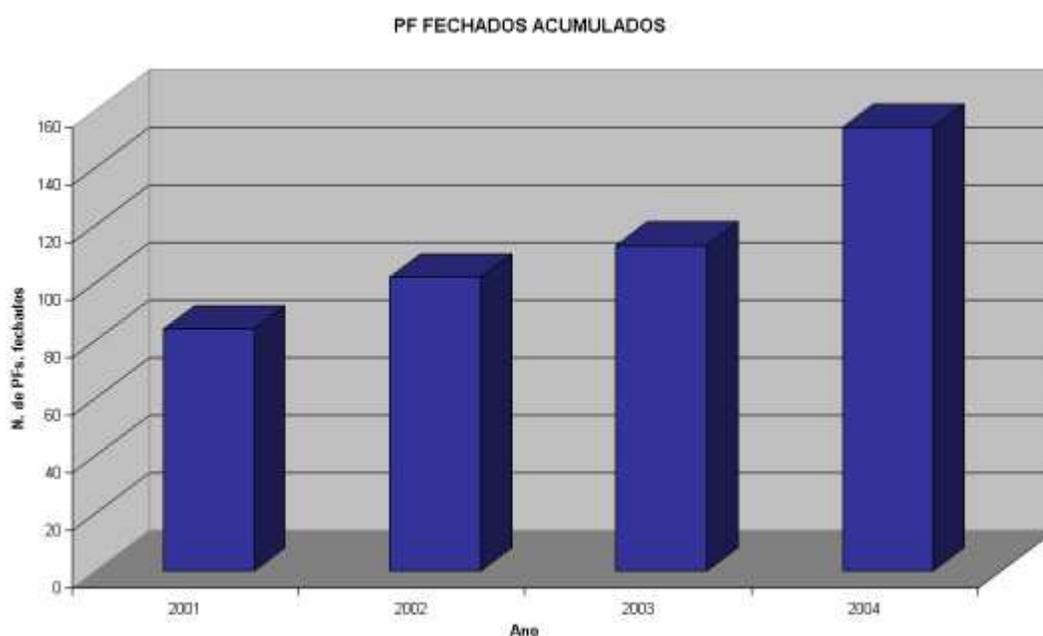


Figura 5.50 - Gráfico que mostra a decorrente liberação de funcionários com o fechamento de Postos Fiscais Físicos ao longo do termo. O PFE permitiu o enxugamento (Fontes: DEAT e DI da SEFAZ)

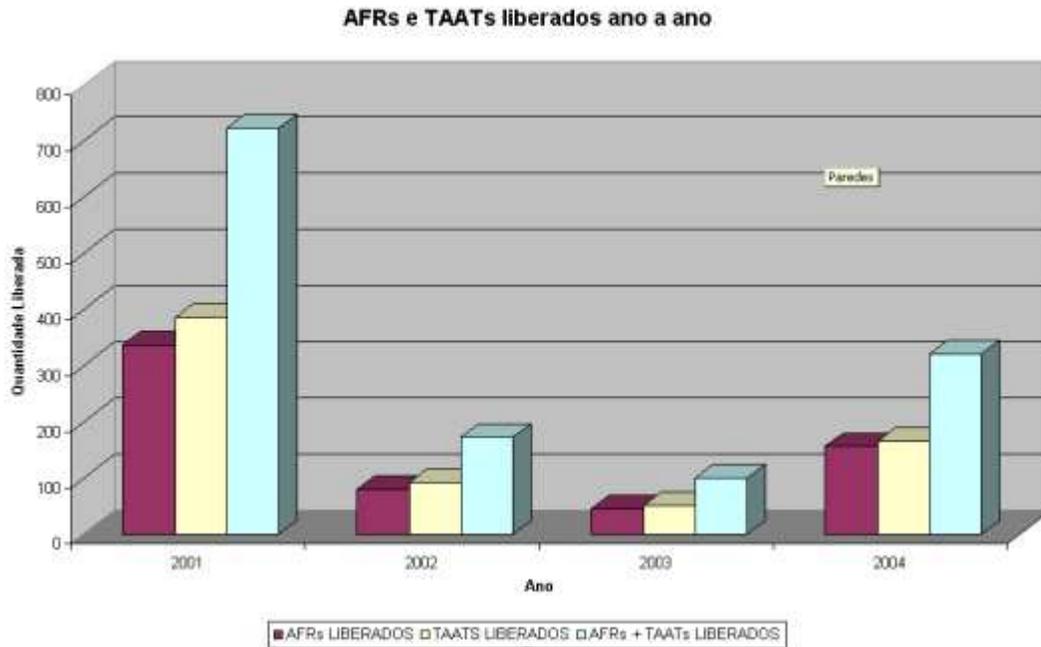


Figura 5.51 - Gráfico que mostra a decorrente liberação de funcionários com o fechamento de Postos Fiscais Físicos, valores do AFRs, TAATs e subtotais (Fontes: DEAT e DI da SEFAZ)

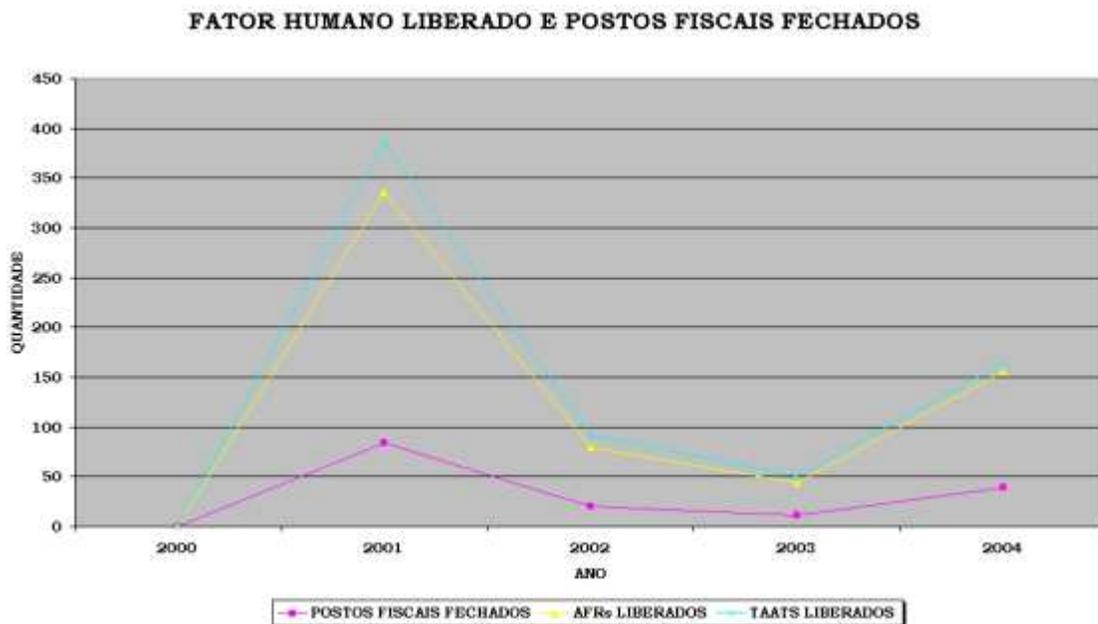


Figura 5.52 - Fator humano liberado e Postos Fiscais Fechados (fontes: DEAT e DI da SEFAZ)

## Retorno do investimento no Posto Fiscal Eletrônico

Os investimentos para implantação do PEF foram em *hardware*, na REDESEFAZ, e nos *softwares*. A tabela mostra os gastos com investimentos.

Tabela 5.13 - Investimentos para implantação do PFE (Posto Fiscal Eletrônico) da SEFAZ

Nº tem	Item	Valor em Reais	Percentual para a CAT	Valores em Reais para a CAT
1	Investimentos			
1.1	Servidores	25.916.760,10	95%	24.620.922,00
1.2	REDE SEFAZ	9.664.985,41	95%	9.181.735,00
1.3	Micros tipo PC	16.096.892,91	65%	10.462.979,00
1.4	Impressoras	3.220.493,66	65%	2.093.320,00
1.5	Investimento em sistemas			
	PFE ,DECA,AIDF e GIA	10.000.000,00	100%	10.000.000,00
	<b>Total investimento</b>			<b>56.358.956,00</b>

(Fonte: Promocat-SEFAZ. Os valores dos investimentos e dos custos foram obtidos junto ao antigo Promocat, )

Os investimentos em servidores (computadores de grande porte e micros tipo PC) foram de R\$25.916.760,10,00 para os servidores de grande porte, R\$9.664.985,41 para a REDESEFAZ, de R\$16.096.892,91 para os microcomputadores do tipo PC, com impressoras foram investidos R\$3.220.493,00.

Os investimentos com estes itens citados acima perfizeram um total de R\$54.899.130,00.

A cota parte da CAT(Coordenadoria da Administração Tributaria) onde está o PFE foi de 95% para servidores e REDE e de 65% para os demais equipamentos, levou-se em consideração para este rateio o número de funcionários da CAT sob o total geral e fatores de utilização dos equipamentos .

A CAT ficou com os seguintes valores:

1	Servidores(computadores de grande porte)	R\$ 24.620.922,00
2	REDE SEFAZ	R\$ 9.181.735,00
3	Micros tipo PC	R\$ 10.462.979,00
4	Impressoras	R\$ 2.093.320,40

Perfazendo-se um subtotal (CAT) de R\$46.358.956,00 com *hardware*.

Para *software* calculou-se investimentos de R\$10.000,00 (PFE,DECA,AIDF e GIA).

Portanto o total de investimentos em hardware e em software foi de R\$56.358.956,00

A tabela mostra os gastos anuais em custeio

Tabela 5.14 - Custeio do PFE. Gastos anuais (R\$)

Nº Item	Item	Valor em Reais	Percentual para a CAT	Valores em Reais para a CAT (ano)
1	Custeio da REDE SEFAZ	300.000,00 ao mês	95%	3.420.000,00
2	Custeio dos sistemas	2.000.000,00 por ano	100%	2.000.000,00
	<b>Total custeio ao ano</b>			<b>5.420.000,00</b>

(Fonte: Promocat-SEFAZ)

Para o custeio do parque de computadores e da REDE SEFAZ foram encontrados os seguintes valores :

1. REDE SEFAZ R\$300.000,00/ao mês ou R\$3.600.000,00/ano;para a CAT 95% deste total ou seja R\$3.420.000,00/ano;
2. Custeio dos sistemas em geral (PFE,DECA,AIDF e GIA) R\$ 2.000.000,00/ano;

Ou seja, o total de custeios de R\$ 5.420.000,00/ano para custeio de *hardware* e de *software*.

A parte mais importante das economias obtidas está relacionada com a liberação de funcionários. Liberação de funcionários significa transferência dos mesmos para áreas de fiscalização direta de tributos. O que significa mais fiscais nas empresas contribuintes do ICMS.

Na área pública, e na SEFAZ em particular, os AFR's e TAAT's que foram admitidos por concurso público gozam do benefício da estabilidade, e portanto existem regras muito estritas para a sua demissão.

Não se consegue medir a melhoria de arrecadação com o aumento do número de AFR's que foram transferidos das posições burocráticas de atendimento em Postos Fiscais físicos para setores de fiscalização direta de tributos.

Os valores médios salariais no período são revelados no quadro a seguir:

Tabela5.15 - Salários de funcionários valores médios

<b>Função</b>	<b>Salário mensal</b>	<b>Salário ano (incluindo décimo-terceiro salário)</b>
Agentes Fiscais de Rendas	7.000,00	91.000,00
TAATs (técnicos de apoio)	1.200,00	15.600,00
Digitadores (de dados nos computadores)	800,00	10.400,00

Fonte: Levantamento realizado pelo autor na SEFAZ.

O processo de liberação de funcionários com a entrada em operação do PFE e os softwares: DECA, GIA e AIDF. se inicia em 2001, um ano após a inauguração da DECA eletrônica (março de 2000) e foi num crescendo até atingir o máximo de liberações em 2004.

A tabela 5.16 mostra a evolução das liberações ano a ano e o valor.

Tabela5.16 - Número de funcionários liberados,não demitidos, ao longo do tempo com a implantação do PFE e economia em R\$

<b>Funcionários liberados</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Somatórias</b>
<b>Quantidade</b>						
AFRs	0	336	80	44	156	616
TAATS	0	386	92	50	165	693
AFRs + TAATs	0	722	172	94	321	1309
Digitadores	86	86	86	86	86	430
<b>Valor (R\$)</b>						
AFRs- Valor mensal R\$		2.352.000,00	560.000,00	308.000,00	1.092.000,00	4.312.000,00
TAATs - Valor mensal R\$		463.200,00	110.400,00	60.000,00	198.000,00	831.600,00
Digitadores- Valor mensal R\$	68.800,00	68.800,00	68.800,00	68.800,00	68.800,00	68.800,00
Somatória – Valor mensal R\$	68.800,00	2.884.000,00	739.200,00	436.800,00	1.358.800,00	
Economia anual - R\$	447.200,00	37.492.000,00	9.609.600,00	5.678.400,00	17.664.400,00	70.891.600,00
<b>Economia anual acumulada- R\$</b>	447.200,00	37.939.200,00	47.548.800,00	53.227.200,00	70.891.600,00	

Nota: No ano 2000, liberações a partir de julho ,nos demais anos a partir de janeiro. Para cálculo do valor anual computou-se 6 salários no ano de 2000 e 13 salarios anuais a partir de 2001.  
(Fontes Diretoria de Informações e DEAT Diretoria Executiva da Arrecadação Tributária)

Para 2004, têm-se os seguintes valores acumulados de liberação de funcionários da área burocrática (funcionários internos) para a área externa , fiscalização direta de tributos ou apoio direto a fiscalização direta (externos).

1. AFR 616;
2. TAATS 693.

Em valores ao ano temos um total de economia de mão de obra ano acumulada de R\$ 70.891.600,00.

Com a modernização cada Posto Fiscal físico com 4 AFRS e 4,6 TAATs em média.

A partir dos valores das tabelas imediatamente anteriores é possível mostrar o retorno do investimento e determinar o tempo de pay-back.

Tabela 5.17 - Fluxo de caixa com implantação do PFE ao longo dos anos

<b>Itens /anos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Economia anual acumulada com mão de obra liberada dos Postos Fiscais físicos	447.200,00	37.939.200,00	47.548.800,00	53.227.200,00	70.891.600,00
Custeio do novo sistema	(5.420.000)	(5.420.000)	(5.420.000)	(5.420.000)	(5.420.000)
Investimento	(56.358.956)				
Fluxo de Caixa no ano	(61.331.756)	32.519.200	42.128.800	47.807.200	65.471.600
Fluxo de Caixa anual acumulado	(61.331.756)	(28.812.556)	13.316.244	61.123.444	126.595.044

(Fontes: DTI, DI,DEAT ,Promocat, agradecemos aos colegas Mengato, Leony, Sobreira e Edna Alexandre Collet pelas informações que permitiram a construção desta tabela)

Observa-se que o fluxo de caixa acumulado transforma-se em positivo a partir do terceiro ano. Considerando que no ano de 2002 foi gerado um Fluxo de Caixa de R\$ 42.128.800, que equivale a uma média mensal de R\$ 3.510.733, pode se deduzir que o saldo acumulado foi zerado no mês 8. Ou seja, assumindo que o investimento foi realizado em janeiro de 2000 o pay-back ocorreu no mês 32.

Aplicando o método da taxa interna de retorno (TIR) nos valores da linha Fluxo do Caixa do Ano, a TIR obtida é de 56,5% ao ano.

Tabela 5.18 - Cálculo do Retorno sobre o Investimento do PFE-DEFAZ.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004
Economia com mão de obra liberada dos Postos Fiscais físicos	447.200,00	37.939.200,00	47.548.800,00	53.227.200,00	70.891.600,00
Custeio do novo sistema	(5.420.000)	(5.420.000)	(5.420.000)	(5.420.000)	(5.420.000)
Investimento	(56.358.956)	-	-	-	-
Fluxo de Caixa no ano	(61.331.756)	32.519.200	42.128.800	47.807.200	65.471.600
Fluxo de Caixa anual acumulado	(61.331.756)	(28.812.556)	13.316.244	61.123.444	126.595.044

Taxa interna de retorno (TIR) ano 56,5% ao ano

Conclui-se, portanto, que o investimento realizado permitiu significativo retorno à SEFAZ.

### **O Processo de modernização da SEFAZ e a produtividade**

Quanto à arrecadação do ICMS , que poderá ter sido afetada pela liberação desses funcionários, não é fácil se fazer uma correlação direta entre a chegada desses funcionários e seu reflexo na arrecadação .

A arrecadação desde 1994 com o Plano Real está em tendência de melhora em valores constantes. O gráfico abaixo representa a evolução da arrecadação do ICMS após o Plano Real. (Fonte DA-SEFAZ)

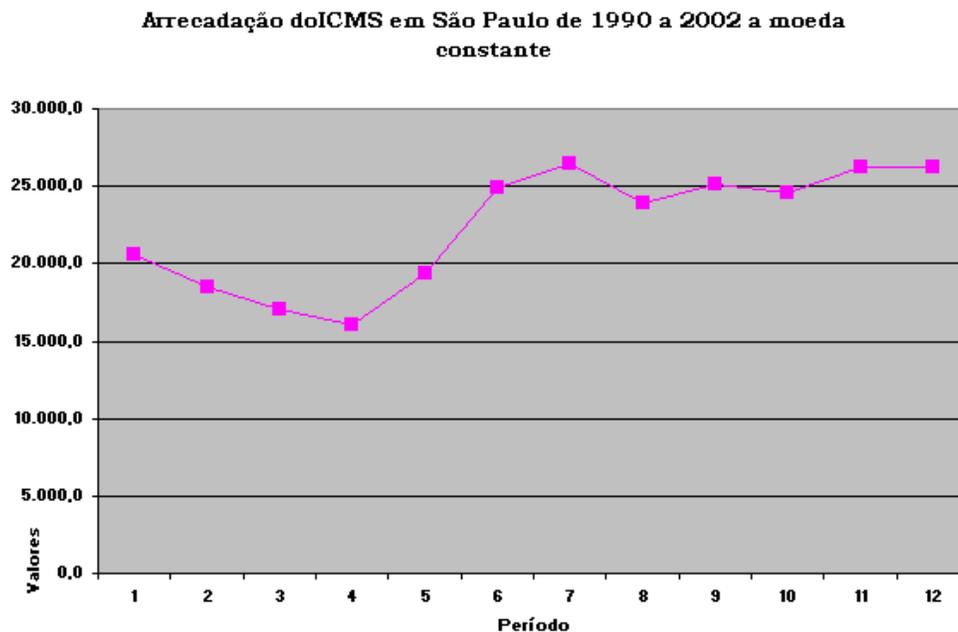


Figura 5.53 - Gráfico da variação da arrecadação do ICMS – valores em moeda constante (Fonte: SEFAZ)

O Estado de São Paulo, sendo o mais industrializado do Brasil, tem sofrido fortemente os efeitos dos processos de ajustes da economia.

Ainda na questão dos resultados da modernização na SEFAZ, pode-se destacar o aumento da produtividade dos fatores humanos (AFRs e TAATs) que têm respondido de forma crescente por um maior número de contribuintes ao longo do tempo .

Tanto do ponto de vista do número de contribuintes como nos valores ajustados (a moeda constante) da arrecadação do ICMS .

Os gráficos, abaixo, mostram essa evolução positiva da produtividade do fator humano na SEFAZ-SP.

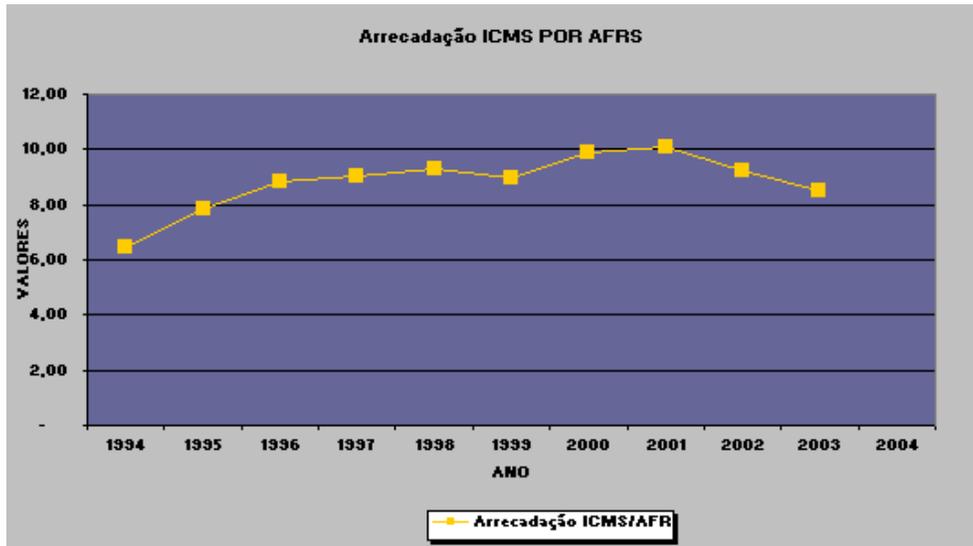


Figura 5.54 - Arrecadação de ICMS por AFR  
(Fonte: DA-SEFAZ)

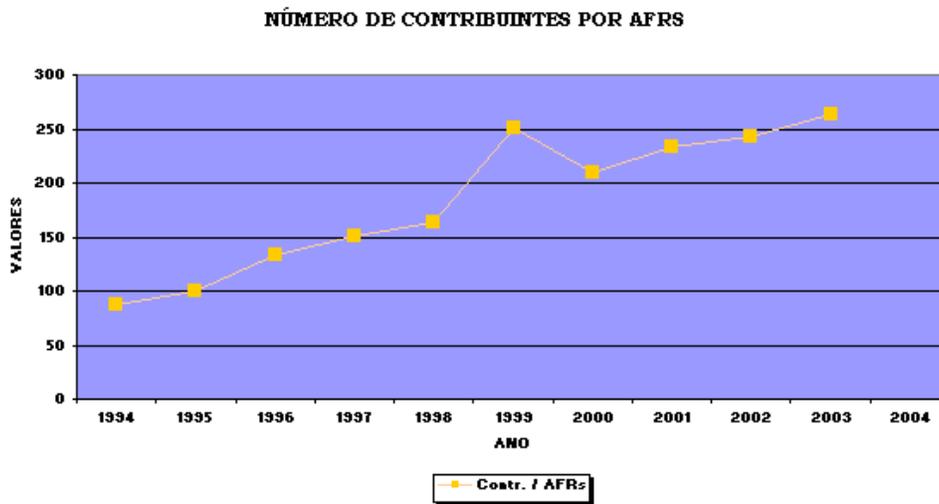


Figura 5.55 - Número de contribuintes por AFR's  
(Fonte: DI-SEFAZ)

A produtividade dos AFRs e TAATs aumentou no período estudado. Na administração pública se trabalha com o conceito de cargos. Esses cargos nem sempre estão ocupados. A modernização da SEFAZ levou a uma eliminação de cargos. Os cargos são criados por lei na

Assembléia Legislativa. Cargos criados são potenciais aumento de despesa.

A modernização na SEFAZ levou a um enxugamento de cargos como mostra a figura abaixo.

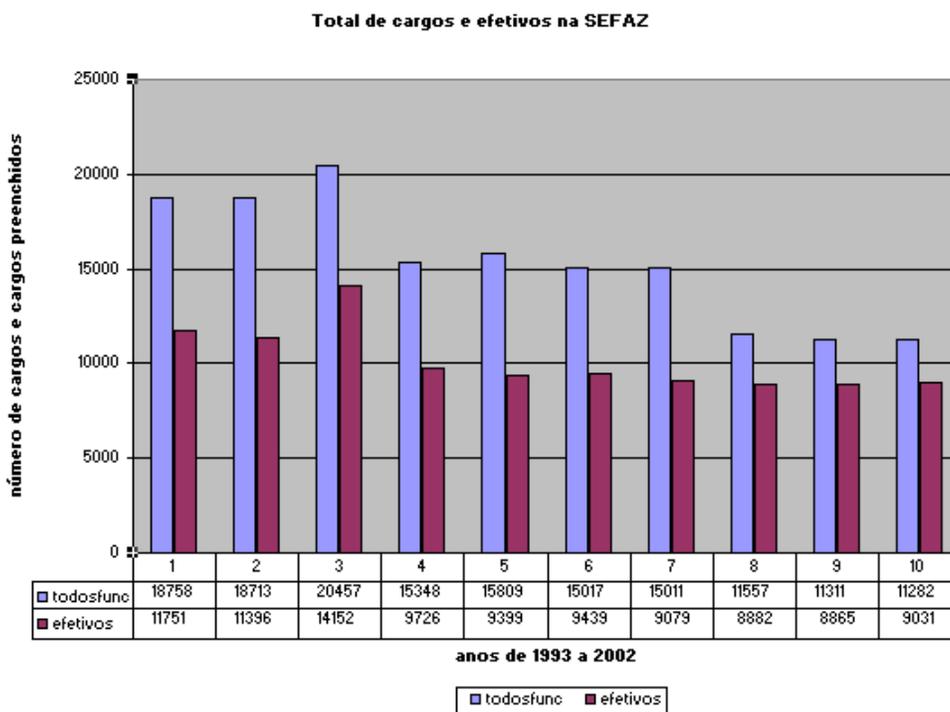


Figura 5.56 - Evolução do número de cargos existentes e efetivamente ocupados ao longo dos anos de 1993(1) a 2002 (10). (fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo)

Os resultados da modernização da SEFAZ, no campo da CAT, com o Promocat foram positivos. O aprendizado das equipes envolvidas deverão levar a melhorias ainda mais eficientes no Promocat 2 que está em vias de início no ano de 2004.

Os resultados dessa modernização fortemente apoiada em TI, ou TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) surtiram efeito na produtividade do fator humano. Os índices de contribuintes por número de AFRs, e mesmo para o número de AFRs mais os TAATs, são crescentes como mostra o gráfico acima. E o índice de arrecadação por AFRs, ao longo da década de noventa, foi positivo, infletindo-se no ano de 2001.

No próximo capítulo, será feita a comparação entre os capítulos teóricos: burocracia,

organização e mudança organizacional, o contexto e o capítulo que trata do caso DECA eletrônica. Preparando-se, assim, para que se possa concluir quanto às duas hipóteses levantadas no capítulo primeiro desta dissertação.

A DECA eletrônica, dentro do PFE, levou à eliminação de mão-de-obra em: digitação, transporte de malotes, ida e vindas ao Posto Fiscal físico, diminuição expressiva dos Postos Fiscais físicos (de 250 em 1998 para 100 em junho de 2004). A tabela, abaixo, ajuda a perceber o ajuste de mão-de-obra empregada e de Postos Fiscais fechados:

Tabela 5.19 - Número de postos fiscais em funcionamento e fechados ao longo dos anos

<b>Fatos /anos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Número de Postos Fiscais (PF) funcionando	250	170	150	139	100
Número PFs fechados	zero	80/250 32%	100/250 41%	111/250 45%	150/250 61%
Número de fiscais nos PFs	1016	680	600	556	400
Número de Fiscais liberados acumulados	zero	336	416	460	616
Fiscais liberados/total do ano 2000 até 2004	zero	33%	41%	45%	<b>61%</b>

(1) Fontes: SEFAZ ,O Fazendário, DEAT). (2) Fontes: declarações à imprensa de Nakano e Panzarini. Foi utilizada a média de 4 fiscais trabalhando em um Posto Fiscal; os dados de Postos Fiscais estão na Internet da SEFAZ.)

Na tabela 5.19 acima, destaca-se o percentual acumulado de AFRs liberados dos Postos Fiscais físicos em decorrência da implantação do atendimento pelo PFE.

A DECA eletrônica, dentro do PFE, levou à eliminação de mão-de-obra em: digitação, transporte de malotes, ida e vindas ao Posto Fiscal físico, diminuição expressiva dos Postos Fiscais físicos (de 250 em 1998 para 100 em junho de 2004).

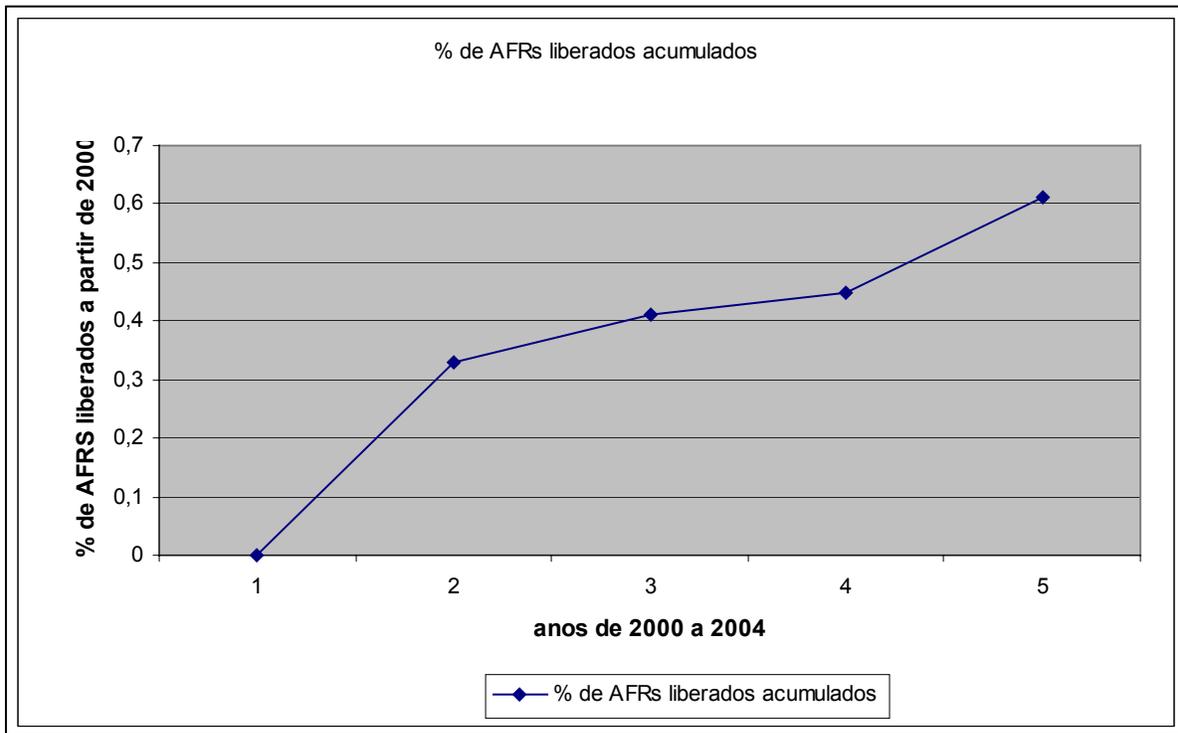


Figura 5.57 - Liberação de AFR~s pelo fechamento de postos fiscais físicos em decorrência da implantação do PFE.  
(Fonte: DEAT-SEFAZ)

O fechamento de 150 Postos Fiscais físicos entre 2000 e 2004 e a decorrente liberação de, aproximadamente, 616 AFRs e, aproximadamente, 660 TAATs demonstra o tamanho do enxugamento de pessoal com a entrada em operação do PFE e seus produtos: DECA, GIA.

Esse aumento de produtividade do fator mão-de-obra no atendimento ao contribuinte só não ocorreu em espaço de tempo menor devido às pressões políticas regionais contra o fechamento dos PFs.

A liberação dos prédios onde funcionavam estes PFs diminui os gastos do estado com aluguéis e, quando prédios próprios, com a sua venda ou alocação para outras atividades do Estado.

O coordenador atual, Henrique Shiguemi, março de 2004, que sucedeu a Tabajara no primeiro editorial de sua lavra, declara:

“A modernização efetuada na SEFAZ, da cúpula à base, teve eficácia a curto prazo. O modelo da SEFAZ recebe elogios do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e deverá ser tomado como modelo para os países da América Latina.”



Figura 5.58 - PFE ganha CONIP.  
(Fonte: “O Fazendário”)

O jornal “O Estado de São Paulo”, de 10 de fevereiro de 2002, traz artigo com o título: “BID vai exportar modelo de fiscalização de São Paulo”. O artigo principia com as seguintes afirmações:

A modernização da SEFAZ recebe prêmios de qualidade no serviço público. Além, de caminhar no sentido da adoção do modelo SEFAZ, pelo BID, entidades públicas e privadas premiam produtos implementados pela SEFAZ. Referidos prêmios foram noticiados, com destaque, na primeira página, no órgão de imprensa oficial da SEFAZ, como segue:

A malha fina do governo paulista sobre os contribuintes está perto de virar produto de exportação. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estuda apresentar o

modelo de controle eletrônico de arrecadação de impostos do governo paulista como referência para outros países e promete liberar US\$ 30 milhões para que a SEFAZ conclua a adoção do modelo, batizado de Sistema Integrado de Informações (SIAT).

A informatização dos trabalhos de controle e arrecadação em São Paulo foi responsável por exemplo, pelo crescimento de 300 % do total recolhido com o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Segundo o secretário da Fazenda, Fernando Dall 'Acqua, o imposto rendeu ao Estado R\$ 800 milhões em 1995. A projeção para 2002 chega a R\$ 3 bilhões. “ O índice de sonegação caiu praticamente a zero, afirma Dall 'Acqua.

O PFE (Posto Fiscal Eletrônico) ganha prêmio de melhor site. O Conselho Nacional de Informática Pública (CONIP) concedeu a Secretaria da Fazenda o Certificado de Qualidade pelo produto Posto Fiscal Eletrônico (PFE). Com isto, a Fazenda ficou em primeiro lugar na Categoria Estadual e, também, foi escolhida como destaque do Conselho Consultivo (júri) superando 35 concorrentes das áreas federal, estadual e municipal e não governamentais.

(O Fazendário, junho de 2001).

No âmbito do PROMOCIAF, um dos mais destacados produtos é a BEC (Bolsa Eletrônica de Compras), que esta buscando facilitar, simplificar e trazer economia para os cofres públicos, com a sua implementação. E o prêmio obtido pela BEC foi objeto de matéria veiculada no jornal oficial da SEFAZ, com os seguintes dizeres:

A Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo (BEC) foi ganhadora do IO Prêmio Padrão de Qualidade em B2B (Business to Business), da Revista B2B Magazine e a Boucinhas & Campos. Este prêmio, visa prestigiar as empresas que desenvolvem estratégias de e-business e tecnologia, e, em função desse investimento, já conseguiram um “up grade” “em seus negócios. (O Fazendário, dezembro de 2001).

### **5.3 Mudanças na estrutura da SEFAZ**

As mudanças na estruturas da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo vem ocorrendo desde a sua fundaçãoem 1892.

As transformações ocorreram noas anos de: 1892, 1896, 1900, 1906, 1909, 1925, 1935, 1939, 1958, 1968, 1994.

E nos governos de Mário Covas tivemos mudanças nos anos de 1995, 1996, 1997, com duas mudanças no organograma em cada um destes anos..No ano de 1999 aconteceram quatro mudanças e no ano de 2004 uma mudança .

De 1892 até 1994 ,viveu-se a passagem de 102 anos e ocorreram 11 modificações estruturais durante este século.E entre 1995 e 2004,com o transcurso de nove anos, assistimos a nove mudanças na estrutura organizacional da SEFAZ.Uma aceleração considerável que reflete o mundo em transformações permanentes desta década de noventa .

Na figura abaixo mostramos estas transformações no tempo nos dando uma idéia desta aceleração das mudanças estruturais.

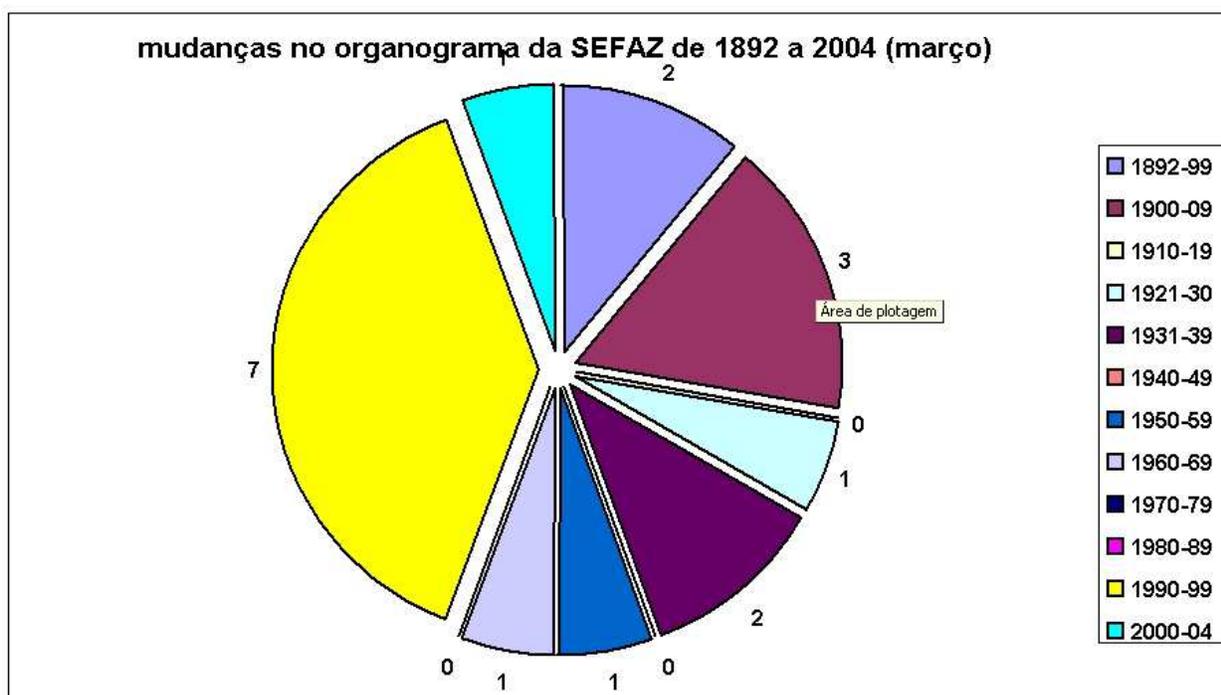


Figura 5.59 - Mudanças no Organograma da SEFAZ, de 1892 a 2004 (março), (elaborada pelo autor desta dissertação)

(Fontes: Diário Oficial do Estado de São Paulo e Camargo, 2000, livro Camargo, 2000 e Diários Oficiais do Estado de São Paulo, de 1995 até 2004; nas décadas 1909-09, 1940-49, 1970-79, 1980-89 não ocorreram modificações na estrutura organizacional da SEFAZ)

Dentre as modificações mais importantes ocorridas dentro do PROMOCAT e PROMOCIAF destacam-se :

1. A organização da CGA –Coordenadoria da Área Meio ,responsável pelos aspectos de infraestrutura, como prédios, reformas e veículos;
2. A organização da DTI – Departamento de Tecnologia da Informação, no início entre 1998-2003 lidado diretamente ao gabinete do Secretário da Fazenda.Hoje,em 2004,afetada a CPM-Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização;
3. A transformação do CINEF (Centro de Informações Economico-Fiscais) em Diretoria de Informações ,responsável pelo desenvolvimento de “softwares” para a CAT-Coordenadoria de Administração Tributaria;
4. A criação da CPM-Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização ,que absorveu a UCE-Unidade Central de Controle dos Programas de Modernização e assumiu o comando sobre o DTI.

Estas mudanças nasceram no bojo dos Programas de Modernização e vieram para ficar. Uma estrutura provisória como o Promocat , onde foi criada a DECA eletrônica, que deveria ser *ad hoc* de certa forma está incorporado com a criação da CPM, onde a Modernização está aceita e fixada como rotina na SEFAZ.

As Mudanças Estruturais na SEFAZ, a partir de 1995, ocorridas em função dos programas de modernização estão listadas no quadro abaixo:

Tabela 5.20 - As Mudanças Estruturais na SEFAZ, a partir de 1995

	<b>Datas:</b>	<b>Fatos e observações:</b>
1	14/11/95	Instituição do Promocat: portaria CAT 85 institui o Promocat;
2	Novembro de 1996	Criada a CECI, Coordenadoria Estadual do Controle Interno, responsável pelo controle das contas de todo o Governo Estadual.
3	14 de maio de 1997	Decreto número 41. 78 cria, junto ao gabinete do Secretário da Fazenda, a UCE, Unidade de Coordenação Estadual;
4	23 de set/1998  (maio de 1999)	Decreto número 43. 473/98 institui a Ouvidoria na SEFAZ para atender aos funcionários e ao público em geral. Lei do Usuário do Serviço Público, número 10. 294/99 de 20 de abril, institui ouvidorias em todas as Secretarias.  A Ouvidoria só funcionaria a partir de maio de 1999 com a nomeação da Ouvidora.
5-	Fevereiro de 1999	Criação da CGA, Coordenadoria Geral de Administração, fica responsável pelas áreas meio. A CAT se concentra na arrecadação e na fiscalização.
6	Fevereiro de 1999	Criação do Conselho Deliberativo para tratar dos programas de modernização: Promocat e Promociaf, presidido pelo Secretário da Fazenda e composto por uma assessoria especial.
7	22 de set. 1999	O decreto número 43. 473 institui o Departamento de Tecnologia da informação, DTI, junto ao titular da Pasta;
8	20 de dez. 1999	Instituída a Diretoria de Informações(DI) da CAT (absorve o antigo CINEF) pelo decreto número 44. 566.
9	22 janeiro de 2004	O decreto número 48. 471 institui a Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária –CPM, subordinada ao titular da Pasta, enfeixando a Fazesp e a DTI;

(Fontes: O DOE, Diário Oficial do Estado de São Paulo e o jornal “O Fazendário”, Criação do aautor)

#### A Qualidade das mudanças na estrutura da SEFAZ.

Desde 1995, a qualidade das mudanças tem sido tão importante quanto o número e sua velocidade. A criação da CGA (Coordenadoria Geral da Administração), na qual foram concentradas as áreas meio (transporte, pessoal, compras, manutenção, etc...) e deixando para as coordenadorias como a CAT (Coordenadoria de Administração Tributária) a concentração nas suas metas principais: arrecadação e fiscalização.

A criação do DTI (Departamento de Tecnologia da Informação), no início sob a CAT, e depois diretamente ligado ao Secretário. Criado para coordenar as mudanças profundas na questão da informática na SEFAZ, e implantar a estrutura de computadores servidores e a rede na SEFAZ. Até então, desde 1969, com a fundação da Cia Prodesp, a SEFAZ não atuava nesse campo de informática.

A criação das estruturas matriciais Promocat e Promociaf: a primeira para modernizar a CAT e a segunda para modernizar a CAF (Coordenadoria da Administração Financeira).

A criação da Ouvidoria na SEFAZ canal direto do público com o Gabinete do sSecretário, centralizando, diretamente, todas as queixas do público na maior autoridade da Casa.

A criação de um Comitê de TI, também conselho deliberativo para a modernização.

## Capítulo 6

### Análise Comparativa entre a Teoria e o Caso Analisado

#### 6.1 A burocracia e o caso DECA eletrônica

É objetivo deste capítulo fazer um estudo comparativo entre os capítulos teóricos sobre burocracia, organização e mudança organizacional e o capítulo sobre o contexto e o caso real DECA.

A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ), criada em 1º de março de 1892, pelo Decreto no 29, vem, desde aquela data, sofrendo transformações no seu organograma. Essas transformações acompanham a crescente complexidade da economia paulista, que, por sua vez, refletem os avanços no mundo.

Quanto ao aspecto da Burocracia estudada no capítulo 2, constatou-se que a SEFAZ acompanha os pontos levantados por Weber. Veja-se:

- 1) Quanto à formalidade: nada pode ser feito e ter efeitos no mundo real e jurídico na SEFAZ sem o devido instrumento legal (lei, decreto, portaria, resolução) e a sua publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE), exceto para ordens internas. No momento as OF (Ordens de Fiscalização) deverão ser colocadas na Internet, na página da SEFAZ. A transparência vem sendo cobrada pela sociedade;
- 2) A impessoalidade: no sentido de que a legislação é válida, igualmente, para todos, sejam funcionários, sejam contribuintes, a SEFAZ acompanha essa regra;
- 3) Administradores profissionais: a Constituição Brasileira de 1988, no artigo 37, II, diz “a

investidura em cargo público ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”, a SEFAZ segue a risca esse preceito.

A mudança na Sociedade e os avanços tecnológicos fazem com que a SEFAZ se atualize, sempre seguindo as leis.

No concurso de 1998, dos 400 aprovados, cerca de 200 eram engenheiros por formação. Muitos estiveram engajados no processo de modernização, o DTI(Departamento de Tecnologia da Informação) tem, quase, 80 % dos seus quadros preenchidos com AFRS engenheiros desse concurso.

Posteriormente, em 2002, o concurso para 350 vagas, foi dividido em três modalidades: informática, auditoria e direito. Informática com 150 vagas.

Foi a primeira vez na História dos concursos na SEFAZ que essa divisão, por especialidades, ocorreu. Necessidade de serviços. A informática, talvez, tenha tanta importância como a contabilidade e o direito para a carreira de fiscal de tributos;

- 4) Controle da Máquina pelos burocratas de carreira: Na SEFAZ, na área da Arrecadação, a CAT (Coordenadoria da Administração Tributária) isso tem sido a regra. Por lei, do coordenador para baixo na pirâmide hierárquica só AFRs, concursados e na ativa, podem exercer os cargos. Uma exceção legal, na CAT, mas que nunca havia ocorrido antes aconteceu esse ano, uma procuradora do Estado assumiu a presidência do TIT (Tribunal de Impostos e Taxas);
- 5) A autoridade deriva de normas legais e não tradicionais: a SEFAZ produz portarias e resoluções em volume considerável. O DOE todos os dias traz um documento publicado da SEFAZ;
- 6) Normas escritas e exaustivas: os funcionários são regidos pela CF88 e a legislação estadual para o funcionalismo, e os contribuintes pelo RICMS (Regulamento do ICMS) e portarias CAT;
- 7) Caráter Hierárquico: A SEFAZ, é estruturada, regra geral, de forma piramidal, no âmbito da

CAT existem os cargos de Coordenador, Diretores, Delegados Regionais Tributários, Inspectores, e coordenadores de equipe (ex-chefe de Posto Fiscal executivo) e os AFRs.

No processo de modernização recente, foram criados os PROMOCAT e PROMOCIAF, estruturas matriciais temporárias. E a fiscalização setorial (cadeia de produção) concomitantemente com a fiscalização por regiões geográficas. Convivem as duas modalidades atualmente.

Esse caráter hierárquico aliado às normas escritas foi fundamental na implantação da DECA eletrônica. Pode-se dizer que esses dois fatores criam nos atores a noção de: "Cumpra-se".

Quanto aos pontos destacados pelos críticos, atuais, e brasileiros, da Burocracia, e a SEFAZ, pode-se destacar os seguintes pontos positivos, segundo Motta e Vasconcellos:

- 1) **Lógica Científica:** o predomínio da lógica científica sobre a lógica "mágica", "mística", os burocratas podem ser místicos, religiosos, acreditarem em duendes, mas a estrutura burocrática cuida de fatos reais. Fiscalizar o recolhimento e coletar impostos são atividades que remetem às ciências contábeis e jurídicas, e hoje em dia, com o concurso da TI (Tecnologia da Informação);
- 2) **Metodologias Racionais:** a consolidação de metodologias de análise "racional", visando ao aprimoramento dos processos de produção. Na SEFAZ os programas de modernização visaram e obtiveram: simplificação dos processos, mais rapidez no atendimento, redução de custos para o Estado e para os contribuintes. A DECA eletrônica tratou exatamente desses pontos;
- 3) **Igualdade de todos diante da lei:** redução dos favoritismos e clientelismos, seriam desvios de conduta, que em toda sociedade humana ocorrem. Não se pode afirmar que não existam numa estrutura complexa como a SEFAZ;
- 4) **Codificação de competências técnicas:** a organização pública através dos processos, que formam bibliotecas de casos, decisões tomadas pelos seus funcionários diante de determinados fatos, vão formando uma codificação de abordagens. O TIT publica os seus "ementários", agora na Internet, na DI (Diretoria de Informações) estão em construção o

*DataWarehouse* e o chamado “AIIM eletrônico” (Auto de Infração e Imposição de Multa eletrônico”, ”multas”) que trabalham com a gestão do conhecimento(passado) para a atuação no presente. As várias modalidades de “multas” estão registradas e classificadas nos computadores da SEFAZ. O fiscal diante de um ilícito fiscal pode consultar essa biblioteca eletrônica e buscar caminhos para a sua ação concreta no momento presente;

- 5) Isomorfismo e Transposição de Modelos: modelo burocrático formal facilmente transposto para outras sociedades e incorporado por culturas diferentes. A SEFAZ demonstrou ao longo dos anos a sua maleabilidade a ajustar-se às condições da sociedade paulista, ver quadro de organogramas da SEFAZ ao longo dos anos, e a adaptação ao mundo desenvolvido na utilização da TI na máquina burocrática e com a mesma rapidez que os países do primeiro mundo. Em alguns casos na frente, as eleições eletrônicas no Brasil (e em papel nos EUA), as declarações de Imposto de Renda pela Internet no Brasil, e DECA eletrônica pioneira no mundo segundo o BID(Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Motta e Vasconcellos destacam como pontos negativos da Burocracia:

*“É evidente que toda a ênfase se coloca na previsibilidade e a inovação só pode ser vista como não confiável, uma vez que não se submete a controles prévios”.*

E ainda os mesmos Motta e Vasconcellos acrescentam as seguintes observações sobre pontos fracos da Burocracia:

Talvez todas essas críticas pudessem ser resumidas na observação de que as estruturas burocráticas baseiam-se na concepção da organização como um sistema fechado, adequada a um ambiente estável e não diferenciado, o que não é verdade para um grande número de organizações, que têm suas transações com o ambiente a principal fonte de sobrevivência e crescimento.

Acrescentamos a estes destaques a visão de Sobreira, que liderou o projeto”:  
”Simplificação do Atendimento do Contribuinte do ICMS”, que englobou o PFE, a DECA eletrônica e os demais produtos do PFE. Sobreira, assim, enxerga o ambiente da SEFAZ em que as mudanças e o caso DECA eletrônica foi implantado:

A sociedade mundial vem acompanhando, nessas últimas duas décadas, discussões e mudanças conceituais significativas no verdadeiro papel dos governos e na sua forma de atuação. Junto à reforma do Estado, rediscutiu-se a reorganização do aparelho do Estado, como uma espécie de reinvenção da máquina do governo, associada a uma necessidade de desburocratização da vida do cidadão e do trabalho do próprio funcionário público dos países.

Kettl(1998) afirma que a idéia da reforma da administração pública não é nova e que mais antiga ainda é a idéia de aprimorá-la. A febre pela redução do seu tamanho e pela melhoria de seu desempenho foi espalhada globalmente como uma verdadeira onda de transformação.. Esta revolução parte de um novo conceito conhecido como “managerialism”, no qual está subjacente a idéia de que a estrutura de governo existente não mais atende às necessidades das sociedades.

A tradicional hierarquia burocrática, eivada de procedimentos baseados no estrito cumprimento de regras e seus conseqüentes cerceamentos, atrasos e ineficiências, é hoje entendida como superada e sem razão de ser “. (Sobreira, 2000, p1)

A SEFAZ conseguiu buscar meios, teve líderes e, como será visto na resenha do capítulo 4, Contexto, foi, de certa forma, forçada a mudar e se modernizar, utilizando-se dos instrumentos de ponta tecnológicos, no caso a Tecnologia da Informação.

Beltrão que trabalhou no Estado desde cedo, começando no IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários) em 1936 e Passou pela Petrobrás, Instituto Brasileiro do Petróleo, Secretário de Planejamento da Guanabara, Ministro do Planejamento (Gov Costa e Silva) e Ministro da Desburocratização (Gov João Figueiredo), faz uma reflexão sobre a Burocracia brasileira da qual se destacamos alguns pontos pertinentes com o caso SEFAZ, DECA eletrônica:

Beltrão destaca: *“Os governos são julgados, pelas classes populares, no seu atendimento que está representado nas filas, nos balcões e nos guichês”*.

No caso da SEFAZ a DECA eletrônica, como será visto à frente, tem como objetivo a simplificação, e a eliminação de filas e fazer o atendimento a distancia via Internet. Todavia, não se resume a DECA eletrônica, somente, a esse objetivo.

Quanto ao aspecto da desconfiança em relação ao usuário, ao servidor público e ao empresário o que leva a inúmeras exigências por parte do setor público lembradas por Beltrão, o caso DECA eletrônica não diminui exigências, o novo processo da DECA eletrônica se interliga com bancos de dados externos. Não pede o CNPJ, pois pode a partir do nome do contribuinte conferir diretamente no banco de dados da Receita Federal (convênio entre os Físicos Estadual e Federal o permite).

O Fisco Estadual Paulista continua, apesar de tratar o contribuinte como cliente, a ter restrições a esse no campo de aceitar declarações, sem comprovação, como verdadeiras, quanto a papéis e obrigações acessórias. Pois, o ICMS é um imposto declaratório: o contribuinte informa o que deve e recolhe, e o fisco, pode, *a posteriori*, verificar a veracidade da declaração do contribuinte.

Beltrão chama a atenção para o forte centralismo entranhado no funcionamento do Estado brasileiro. Destaca exemplos históricos e afirma que:

“As distorções do autoritarismo, centralismo, o formalismo, e desconfiança e a tutela estão fortemente enraizados e encastelados na Administração Pública, herdados da história da colonização portuguesa”.

Aqui pode-se ter uma pista para a dificuldade de participação dos funcionários, no caso da SEFAZ. A participação desses, nos destinos da SEFAZ e da CAT em particular, é reiteradamente solicitada pelos líderes maiores.

A DECA eletrônica, entretanto,, excepcionalmente, teve uma participação razoável dos envolvidos.

E Beltrão esclarece, ainda mais, a questão da falta de respeito do Estado, representado pelos seus agentes públicos, para com os cidadãos. E declara:

“Hoje, como no Brasil Colonial, ressalvadas notórias exceções, o cidadão continua a ser tratado não como cidadão, mas como súdito”. E segue Beltrão:

“A racionalização tem como foco a própria administração pública, buscando a melhora de eficiência da máquina burocrática e a sua resultante queda de custos.

Enquanto que a desburocratização focaliza o “consumidor”do serviço público ou o cliente” .  
(Beltrão, 84, p: 37)

No Estado de São Paulo, o Código de Defesa do Consumidor, lei 8. 078, de 11 de setembro de 1990, poucos anos após as declarações de Beltrão, vai destacar em seus artigos o Estado como fornecedor, e atingido, também, por essa lei geral.

No Estado de São Paulo, o Decreto número 34. 562, de 27 de janeiro de 1992, destaca a importância do Código de Defesa do Consumidor e cria no Estado o Instituto da Qualidade (IPQ - Instituto Paulista da Qualidade).

O Governo Covas,cria através do Decreto numero 40. 536 de 12 de dezembro de 1995, o PPQP (Programa Permanente da Qualidade e da Produtividade no Serviço Público).

No Estado de São Paulo, há a Lei do Usuário do Serviço Público, lei 10. 294, de 20 de abril de 1999, e o Código de Defesa do Contribuinte, lei complementar 939, de 4 de abril de 2003.

A SEFAZ quando lança o Promocat, em 15 de novembro de 1995, Portaria CAT numero 85, já está sobre a influência do Código de Defesa do Consumidor, de 1990 e o IPQ de 1992.

A lei 10. 294, do Usuário do Serviço Público, enquanto anteprojeto de lei era do conhecimento dos líderes do Promocat e é por esses citada como um dos balizadores do Promocat.

Verificou-se uma interligação entre os reclamos da Sociedade por melhores produtos e serviços, a democratização do Brasil a partir de 1982, com as eleições diretas para os cargos de governador e a busca de melhoria dos serviços públicos. A DECA eletrônica é um produto que busca facilitar a vida dos contribuintes (clientes e cidadãos) e diminuir o custo São Paulo.

## **6. 2 A organização, a mudança organizacional e o caso DECA eletrônica**

Ao analisar-se a implantação da DECA eletrônica, à luz dos autores relacionados, buscou-se confrontar os conceitos apresentados, pelos autores, com a realidade observada e retratada pelas entrevistas havidas com os envolvidos (AFR's, contadores, funcionários da SEFAZ) e artigos sobre a DECA eletrônica nos jornais ligados à SEFAZ (Sinafresp, Afresp e “O

Fazendário”). Dentre os vários pontos levantados pelos autores, destacam-se os mais relevantes para o caso estudado:

1. O senso de urgência, como um fator de afirmação da mudança. O Secretário da Fazenda definiu o dia 1º de junho de 2000, como a data limite, mesmo com as ponderações dos líderes da DECA, que precisavam de mais algum tempo (Sobreira, 2000). Esse sentido de urgência, apesar do sofrimento, causado na equipe, impregnou de ânimo os envolvidos, Assim, pôde-se evitar que o projeto se prolongasse demais. Dessa maneira, levando-o a que sofresse aperfeiçoamentos após o lançamento.

O ambiente que se viveu no Estado de São Paulo desde 1º de janeiro de 1995 era de crise e de urgência nas reformas do Estado. As despesas precisavam ser cortadas e a arrecadação precisava melhorar. O Programa de Campanha e o Programa de Governo explicitavam esses pontos cruciais.

Tudo é para ontem, os 13º salários de dezembro de 1994 são pagos em parcelas. Fornecedores em atraso, a dívida com a União era enorme, o Banespa sofre intervenção no dia 1º de janeiro de 1995. A Crise era grande, a situação beira ao caos.

O sentido de urgência era óbvio!

2. Vitórias a curto prazo: a implantação do “Simples Paulista”, em janeiro de 1999, com uma demanda de 100. 000 contribuintes, para se enquadrarem nas classes EPP–Empresas de Pequeno Porte, classes A e B, foi uma experiência de aprendizado e sucesso. Mostrou as dificuldades maiores com o cadastro, não tão bem atualizado, que, se estivesse em ordem, poderia ajudar a DECA eletrônica.
3. Consolidação de melhorias e implantação de novas mudanças. O “Simples Paulista” foi uma melhoria, que se consolidou, ao longo de 1999, e auxiliou na motivação, e treinamento das equipes internas para o projeto da DECA eletrônica. Esses dois projetos exerceram a mesma influência positiva, em relação à nova GIA eletrônica, que veio, em agosto de 2000.
4. A Nova Visão da Coordenadoria da Administração Tributária tem como missão:

“Arrecadar os tributos estaduais promovendo a justiça fiscal; Educar o contribuinte

facilitando o cumprimento das obrigações tributárias e inibindo as infrações e fraudes fiscais; Garantir a excelência na qualidade do atendimento ao público”.

A DECA eletrônica trabalha pela excelência na qualidade do atendimento ao público, e abre um caminho, sem fim, dos serviços, que podem ser oferecidos pela Internet.

5. Construindo a Visão da empresa. A Secretaria da Fazenda criou a sua Visão de futuro com fulcro num trabalho, que integrou o Programa de Governo, de 1995, do Governador Mário Covas, com a vontade e ação concreta dos funcionários da Secretaria da Fazenda, e no caso concreto da DECA, dos agentes fiscais de rendas, que encabeçaram o projeto: Leony, Castro, Sobreira, Zuliani, e Braz; com o apoio fundamental do Dr. Clovis Panzarini, Coordenador da CAT–Coordenadoria da Administração Tributaria e do Secretário da Fazenda, Yoshiaki Nakano, que foi o comandante maior dessa revolução da tecnologia da informação, na Secretaria da Fazenda, da qual a DECA eletrônica é o produto pioneiro. A Visão de futuro (v. Collins e Porras) da Secretaria da Fazenda é:

*“Somos símbolo de austeridade e transparência na gestão dos recursos públicos;*

*Temos uma estrutura harmônica, integrada e dinâmica. Nossos processos de trabalho são ágeis, confiáveis, em continuo melhoramento, voltados para o atendimento dos clientes internos e externos;*

*Nosso planejamento, programação e controle maximizam a arrecadação e contribuem para a maior produtividade do gasto público;*

*Conhecemos nossa organização, nossos parceiros, e agimos de forma integrada, num relacionamento harmonioso e cooperativo. Fazemos da troca de experiências uma prática de aperfeiçoamento constante;*

*Utilizamos nossos recursos internos com criatividade e ausência de desperdício;*

*Sabemos da importância do nosso trabalho para a sociedade. Somos servidores públicos e nos orgulhamos disso. (Encontro de dirigentes da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, São Roque, junho de 1996).*

6. Em Gerenciando a Mudança, a autora Jeanie Daniel Duck, propõe a adoção de Equipe Gerencial de Transição. A EGT coordena a totalidade do programa de mudança organizacional, compõe-se de oito a doze líderes altamente talentosos, e as oito responsabilidades básicas da EGT: estimular a conversa; estabelecer o contexto para a mudança e fornecer orientação; prover os recursos apropriados; coordenar e alinhar projetos; assegurar a congruência entre mensagens, atividades, políticas e comportamentos; proporcionar oportunidades para a criação conjunta; antecipar, identificar e enfrentar problemas de pessoas; preparar a massa crítica.

Esses oito pontos estão encarnados nos Decretos, portarias que criaram; a UCE – Unidade de Coordenação Estadual e nas PROMOCAT e PROMOCIAF, no caso da DECA eletrônica o Programa de Modernização da Coordenadoria da Administração Tributária – PROMOCAT.

Poder-se-ia ressaltar que alguns dos oito pontos destacados pela autora podem ser aperfeiçoados nos novos projetos, como os pontos: proporcionar oportunidades para a criação conjunta; estimular a conversa, que, numa estrutura burocrática, são de difícil implementação.

7. Por que os empregados resistem à mudança.

No caso em estudo é preciso dividir esta resistência em dois períodos:

O primeiro período de resistência vai das experiências de 1995, em Limeira, com o PFE de Limeira, sob a liderança de Leony e apoio de Castro. Nesse momento, a hierarquia da SEFAZ, representada no Promocat, encarregado de fazer as mudanças modernizadoras tão necessárias para a SEFAZ, está planejando uma mudança conservadora do ponto de vista tecnológico. A manutenção do mainframe, o poder sobre a informática na SEFAZ mantido com a Prodesp.

Esse período vai durar até a idéia do PFE ser aceita pelo Secretário Nakano em início de 1997 (após seminário de TI na SEFAZ) e Leony assume o projeto “Simplificação” (PFE) em outubro de 1997.

De outubro de 1997 a dezembro desse mesmo, ano a resistência, apesar do apoio do

Secretário Nakano, persiste não mais de forma explícita.

Leony assume o Promocat em janeiro de 1998. Está com poderes na estrutura da burocracia e o apoio do Secretário Nakano.

Entra-se na fase de construção dos produtos, os recursos materiais estão disponíveis, o trabalho é intenso, os prazos são curtos para apresentar os resultados. O PFE é inaugurado em 22 de setembro de 1998.

O segundo período da resistência começa após janeiro de 1998 e vai até a inauguração da DECA eletrônica. Os líderes estão no poder e com o apoio do Secretário Nakano.

E no caso de um poder burocrático e estatal, os contribuintes não têm alternativa quanto a aceitar, ou não, a DECA eletrônica. No início de junho e julho de 2000, houve problemas que foram solucionados, posteriormente. Nessa ocasião, os contadores se irritaram e ameaçaram fazer "isso ou aquilo", mas o fato de terem que tratar com o poder do Estado, auxiliou a esfriar os ânimos.

Quanto aos funcionários públicos, no caso da DECA eletrônica, uma parte do total de agentes fiscais de rendas, talvez cerca de 1.000 deles envolvidos, num total de 3.800, estão acostumados à severa disciplina do serviço público, e estão imbuídos do sentido de fidelidade à Secretaria da Fazenda. Além disso, existe um regulamento disciplinar do funcionário público, que prevê sanções para funcionários faltosos no cumprimento do dever.

A DECA eletrônica foi inaugurada sob portaria CAT 38, que não deixa dúvidas sobre a nova forma de trabalho com DECA's. Sabe-se, no entanto, que houve alguma resistência quanto à sua implantação, mas isso não impediu a completa adoção da DECA eletrônica.

A DECA eletrônica não mudou, ao fim e ao cabo, as relações de poder na SEFAZ, mais precisamente na DEAT. O Posto Fiscal Físico, através de seu chefe, ou AFR autorizado por aquele, que antes na DECA papel analisava e diferia ou indeferia os pedidos, continua na DECA eletrônica da mesma forma. Não ocorreram, até o presente, procedimentos no sentido de se automatizarem tarefas, mediante emprego de computador. O sistema poderia consultar o banco de dados da SEFAZ e deferir ou indeferir, por exemplo, o nascimento de novas

empresas. Isso, ainda, não ocorre. O poder de deferir aberturas de novas empresas, bem como modificações em empresas existentes, continua com o chefe do Posto Fiscal Físico. Uma mudança, que tirasse poder do chefe do Posto Fiscal Físico, talvez, não tivesse o mesmo acolhimento favorável por esse chefe.

No início do Promocat, como relatado por Sobreira e Zuliani, foram feitas pesquisas para saber o que deveria ser feito quanto à modernização do atendimento ao público. Essas pesquisas foram feitas em Franca e na Inspeção de Limeira. Posteriormente, em todo o Estado de São Paulo.

As entidades dos contadores, salvo o SESCON, não fizeram pesquisas próprias a respeito.

O SESCON (Sindicato das Empresas de Contabilidade de São Paulo) fez, para eleger o posto fiscal físico, que estava oferecendo o melhor atendimento, durante a implantação da DECA eletrônica. Essa pesquisa, que não obedeceu a nenhuma metodologia científica, foi feita pela Internet, e atingiu um universo pequeno de pessoas, cerca de 400 votos, do total de 20.000 sócios. O SESCON não divulgou os resultados, salvo um resumo publicado pelo "Jornal da Afresp".

O Sinafresp fez um levantamento, através de visitas de diretores daquela entidade, às DRT's, e levantou críticas à DECA e a outros temas, que, também, são relatados no capítulo 4 da presente dissertação.

A observação é a de que se deveria fazer levantamentos científicos da opinião dos clientes internos e externos, antes, durante, e depois, da implantação de projetos como a DECA eletrônica. Esse procedimento poderia contribuir para melhorias nos produtos da SEFAZ.

8. Os novos paradigmas. Como as mudanças estão afetando as empresas. As mudanças nas organizações são afetadas através de alterações: estruturais, tecnológicas, de produtos e culturais (pessoas). A DECA eletrônica, como primeiro produto do Posto Fiscal Eletrônico – PFE, enquadra-se, sem sombra de dúvida, em mudança de produto. A nova DECA eletrônica, comparada com a DECA papel, armazenada em mainframe, permite: transparência, acesso direto ao computador da SEFAZ, eliminação de papéis em excesso e cadastro depurado de erros.

As mudanças estruturais, foram ocorrendo durante o processo de modernização:

- 1) Promocat ligado a CAT, DTI ligado a CAT;
- 2) Promocat passa ao gabinete do Secretário com a criação da UCE;
- 3) DTI passa ao gabinete do Secretário;
- 4) No ano de 2004, é criada a CPM (Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização) ligada ao Secretário e trazendo para si a Fazesp e o DTI, ambos antes ligados diretamente ao Gabinete do Secretário.

Foram criadas estruturas, matriciais, temporárias no Promocat e permanente na DEAT com as fiscalizações: setoriais, por programa e especialistas, para promover essas mudanças.

O PROMOCAT e PROMOCIAF mostraram, na prática, que esse modelo funcionou, e que poderá ser repetido, aperfeiçoado no futuro bem próximo, com os avanços na tecnologia da informação.

E a SEFAZ com a criação da nova Coordenadoria (CPM) de Planejamento Estratégico e Modernização, está tornando permanente a modernização que já conta com os recursos do Promocat 2 (US\$ 40 milhões no total, BID mais Tesouro paulista)

A mudança tecnológica, da qual a DECA eletrônica é um dos frutos, foi apoiada numa mudança de tecnologia: do mainframe (plataforma baixa) para a plataforma baixa, (acesso dos usuários através de Internet).

Quanto às mudanças culturais, via tecnologia da informação, sabe-se que estão ocorrendo junto aos clientes externos (contadores e contribuintes) e junto aos funcionários da Secretaria da Fazenda, que se habituaram, em tempo recorde, com a nova DECA, e as suas facilidades. Dessa forma, esse aprendizado vem facilitando o lançamento dos novos produtos: nova GIA eletrônica, AIDF, AIIM.

Tem-se, assim, a DECA eletrônica afetando os quatro níveis de mudança: cultural, tecnológico, produtos e, indiretamente, das estruturas.

As mudanças podem ser classificadas em: contínuas, planejadas e radicais.

O caso DECA eletrônica não se enquadra nas mudanças contínuas, do tipo Kaizen, ou Gestão pela Qualidade Total.

Não há indícios de uso das ferramentas da qualidade total no caso estudado, salvo nas pesquisas iniciais junto aos públicos interno e externo sobre o que fazer.

As perguntas do tipo 5W e 2H que contemplam um leque maior de participação:

(What, Who, When, Which, Why e How much e How many)

No caso DECA estudado encontra-se a pergunta: “O que vocês fariam se tivéssemos um atendimento a distância pela Internet ou EDI?” (dirigida aos envolvidos internamente e externamente no processo) (Sobreira, 2004)

As demais foram decididas pelos líderes sem maiores consultas aos outros atores envolvidos.

#### A mudança radical é a reengenharia de processos.

A DECA eletrônica e o PFE – Posto Fiscal Eletrônico, leva a pensar nesse sentido.

O próprio ex-secretário Nakano, em declarações à revista Conjuntura Econômica, da Fundação Getúlio Vargas, no número de abril de 2000, declara o seguinte:

“Pergunta – E as demissões, quantas mil tiveram de ser feitas?”

Resposta – Em dezembro de 1994, o setor público paulista tinha 1. 298. 891 funcionários, incluindo ativos e inativos. Esse número caiu para 1. 166. 996, pois foram demitidos 192. 198, mas como o número de inativos cresceu (60. 303), essa redução total da folha, foi de apenas 131. 895 pessoas. Isso significa dez por cento do total da folha... Se pegar só o pessoal ativo, quase 200. 000 pessoas, nós reduzimos. Inativo aumenta. A gente até estimulou os casos de aposentadoria.

“ — *Quantos mil funcionários, ativos é claro, São Paulo tem hoje?*

— *São 719. 328, de 912 mil caiu para isso.*

— *E cargos extintos, que não foram ocupados?*

— *Só na Secretaria da Fazenda, uns 10 mil cargos. A gente tinha 18 mil cargos, hoje há 8 mil funcionários. Eu não contratei ninguém... foi saindo.*

— *Com a informatização o senhor pôde demitir....”*

— *Funcionários não, a lei não permite. Com a informatização daria para reduzir em 90 % (noventa por cento) o quadro geral dos funcionários, porque com 10 % (dez por cento) do pessoal daria para trabalhar muito melhor, com mais eficiência do que com o sistema que temos agora.*

— *E esses funcionários estão onde hoje?*

— *Estão lá.*

— *Não fazem nada?*

— *Não, fazem. Ficam olhando, imprimem documentos eletrônicos, assinam documentos eletrônicos. “(Conjuntura Econômica, abril, 2000, p: 17).*

Seria realizada, ao se dar razão ao ex-secretário Nakano, a maior “Reengenharia” da história dessa modalidade de mudanças. Uma diminuição de 90% no quadro funcional com melhorias na produtividade.

As mudanças em curso na SEFAZ, mesmo que se considerem exageradas as colocações de Nakano, aumentam a produtividade do fator humano, permitindo no presente e no futuro a redistribuição dos funcionários.

Atualmente, tem-se 1300 AFR’s em serviços internos, e 2300 nos serviços de fiscalização direta de tributos. Pode-se prever uma diminuição dos cargos internos e o aumento dos cargos externos.

Os líderes do Promocat sabem que estão trabalhando, também, com melhoria de produtividade.

O Coordenador da CAT, na época Panzarini, declarou à imprensa sobre a liberação de funcionários para outras funções, que o PFE e seus produtos (DECA, GIA e AIDF) propiciariam.

O líder do projeto DECA eletrônica, Zuliani, em entrevista de 2000 fala na mudança DECA papel para DECA eletrônica como reengenharia.

Vista a teoria sobre a reengenharia de processos e os seus pontos chaves:

Fundamental, radical, drástica, de processos e assentada, fortemente, em TI.

A mudança do papel para a DECA eletrônica contempla todos esses pontos da reengenharia.

Sai da era da máquina de escrever e do *mainframe* para a Internet e os computadores de plataforma baixa.

Foi feita de forma drástica via legislação: a partir de 1º de junho só serão aceitas DECAs pela Internet. Estava abolida a DECA papel.

De processos, o processo truncado e desintegrado foi transformado, com emprego intenso de TI, em um processo integrado e integrador. Integrador, pois, integrou bases externas à SEFAZ (Jucesp, Correios, Receita Federal, Cetesb, etc).

A DECA eletrônica, ao tornar mais preciso o cadastro de contribuintes do ICMS, se torna fundamental para organizar o cadastro da SEFAZ e permitir a montagem de planos de fiscalização baseados em informações corretas e precisas.

Quanto a quem faz a “Reengenharia” nas organizações, os autores Hammer e Chiampy destacam os seguintes atores:

Líder, Proprietário do processo, Equipe de reengenharia, Comitê geral e Czar da reengenharia.

Para a SEFAZ observa-se coincidências entre esses conceitos e o caso real do PFE, DECA eletrônica, que se sintetizam no quadro abaixo:

Tabela 6.1 - Reengenharia e o caso concreto da SEFAZ (fonte: elaboração própria)

	<b>Conceitos teóricos</b>	<b>Caso real estudado DECA eletrônica na SEFAZ e os conceitos teóricos</b>
1	Líder: alto executivo que autoriza e motiva	O secretário Nakano: “comprou” a idéia e, pessoalmente, coordenou os esforços para a implementação do Promocat.
2	Proprietário do processo: um gerente responsável por um processo específico e pelo esforço de reengenharia nele concentrado	No caso PFE ,Sobreira foi esse gerente, para o caso DECA eletrônica Zuliani e depois Braz foram esses gerentes. Atualmente é gerente da DECA o AFR Shiguero.
3	Equipe de reengenharia: um grupo de indivíduos dedicados à reengenharia de um processo específico	Na SEFAZ, compunham a equipe os consultores contratados e os AFRs, Zuliani e Braz. E os consultores, AFRs aposentados, Bradfish e Rodrigues.
4	Comitê geral: um corpo formulador de políticas de altos gerentes que desenvolve a estratégia geral de reengenharia da organização	Para a SEFAZ, foi criado um Comitê de TI, presidido pelo Secretário Nakano, tendo uma secretaria geral e como membros todos os Coordenadores da SEFAZ.  Além dos coordenadores do Promocat e Promociaf e a diretora do DTI e a titular da Ouvidoria.
5	Czar da reengenharia: um indivíduo responsável por desenvolver técnicas de reengenharia para a empresa e por alcançar a sinergia entre os diferentes projetos de reengenharia da empresa.	No caso da SEFAZ, para o Promocat, o AFR Leony desempenhou este papel como coordenador do Promocat, responsável por todos os projetos em andamento e que despachou com o secretário Nakano durante todo o período de construção dos vários sistemas.

(Fonte: elaboração própria)

Esse modelo de mudança pela reengenharia como se percebe é bastante hierárquico, de cima para baixo. Com os papéis bem definidos e com as mudanças sendo conduzidas e dirigidas nessa estrutura organizacional hierárquica. O esquema, abaixo, mostra as semelhanças entre a reengenharia e o caso real SEFAZ-Promocat.

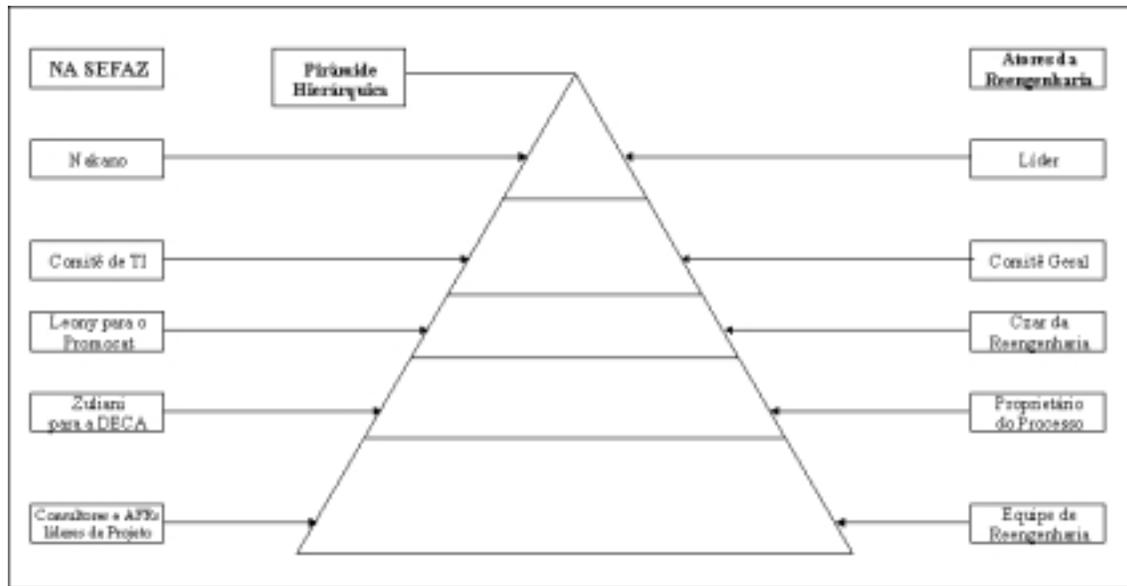


Figura 6.1 - Pirâmide Hierárquica SEFAZ.  
(Fonte: o autor desta dissertação)

9. Os programas de mudança bem sucedidos começam com resultados.

Esses autores, Schaffer e Thomson, pregam que os programas de mudanças devem fixar objetivos de melhoria, a curto e médio prazo, e que se formem grupos de funcionários preparados e motivados para levarem essa tarefa à frente.

Colocam-se, porém, contra as mudanças lentas do tipo Kaizen, Gestão pela Qualidade Total, que estão centradas em atividades.

O fechamento de 150 Postos Fiscais físicos entre 2000 e 2004 e a decorrente liberação de, aproximadamente, 616 AFRs e, aproximadamente, 660 TAATs demonstra o tamanho do enxugamento de pessoal com a entrada em operação do PFE e seus produtos: DECA, GIA.

Esse aumento de produtividade do fator mão-de-obra no atendimento ao contribuinte só não ocorreu em espaço de tempo menor devido às pressões políticas regionais contra o fechamento dos PFs.

A liberação dos prédios onde funcionavam estes PFs diminui os gastos do estado com aluguéis e, quando prédios próprios, com a sua venda ou alocação para outras atividades do

Estado.

Fonte: SEFAZ-DEAT, número de Postos Fiscais físicos em operação ano a ano.

10. Reinventando o governo. O governo empreendedor. David Osborne e Ted Gaebler, são autores que destacaram dez pontos sobre como o espírito empreendedor está transformando o setor público.

Esses pontos são ressaltados por aqueles autores, que com suas idéias e relatos de casos concretos, ocorridos nos Estados Unidos, influenciaram outros países, inclusive o Brasil, nas mudanças da Secretaria da Fazenda, como o Posto Fiscal Eletrônico, e com a DECA eletrônica. Houve alinhamento, com esses autores, nos seguintes pontos:

a) Governo de Resultado. As mudanças na Secretaria da Fazenda foram no sentido de: equilibrar as finanças do Estado, de renegociar a dívida encontrada para 30 anos, e com pagamentos de 13 % da arrecadação total do Estado. E, ainda, visando a melhorar a eficiência da máquina tributária, simplificar a vida do contribuinte. Ora, o programa, em que se encaixa a DECA eletrônica, buscou resultados e os conseguiu;

b) Governo e seus Clientes. A DECA eletrônica foi desenhada pela administração tributária, sem a participação direta dos clientes externos na elaboração, mas buscando diminuir filas, economizar tempo, e simplificar a vida dos clientes externos (contribuintes e contadores), e vem atingindo esses resultados;

Governo Catalizador. De certa forma, o programa (software) da DECA eletrônica foi construído inteiramente por consultores contratados no mercado. Os líderes definiram o que o fisco queria, e acompanharam o desenvolvimento do *software* que está sendo modelo para outros *softwares*: nova GIA eletrônica, AIDF, AIIM, DECAP. Parceira tradicional há trinta anos, a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – Prodesp teve papel subsidiário no desenvolvimento desse trabalho. O Estado, portanto, na expressão dos autores, navega e dirige as ações e deixa-o remar para a iniciativa privada.

### **6.3 A Participação na SEFAZ**

Uma exaustiva análise de documentos públicos da SEFAZ e declarações à imprensa dos

líderes maiores da Casa.

Percebe-se desde o ano de 1995, no documento: “Diretrizes e Metas” onde dentre as quatro diretrizes apontadas, constava:

“Aumento da participação nas decisões”

Os líderes do Promocat fizeram um grande esforço para explicar e comunicar os projetos. Nessas reuniões foi pedido *feedback*, alguma coisa ocorreu sim, mas não de forma marcante.

Os coordenadores que se sucederam de 1995 a 2004, Panzarini, Tabajara e Shiguemi, se esforçaram pedindo a participação dos funcionários nos destinos da CAT.

O jornal mensal e, também eletrônico com números com maior frequência, trouxe inúmeros editoriais com apelos à participação.

Foram criados o Banco de Idéias, o “CHAT” na Intranet para a discussão das setoriais e todos com resultados quase nulos.

Das poucas dezenas de idéias geradas, 31 premiadas de 80 ofertadas, em dois anos anos, para um universo de 5500 funcionários na CAT. E nenhuma realizada na prática.

O programa CAT 2000 que tinha dentre seus seis objetivos:

“Implantar o Sistema Participativo de Gestão por Resultados “.

E apesar de ter sido eficaz quanto a resultados não conseguiu empolgar os funcionários quanto a maior participação.

#### **6.4 O Foco da mudança na DECA eletrônica: Tecnologia e estrutura**

O PFE foi inaugurado em outubro de 1998 e naquela ocasião foi colocada uma versão da DECA eletrônica para visualização dos públicos interno e externo.

Desse momento, outubro de 1998 até a inauguração da DECa eletrônica em 1º de junho de 2000, os *e-mails* recebidos, principalmente dos contabilistas, não trataram da questão DECA eletrônica (ou não de forma tal que a responsável pelas respostas - 40 *e-mails* por dia, em média -

se recordasse).

A grande exceção foi a aceitação do próprio grupo de inovadores na organização formal através do Promocat, DTI e DI.

Naquele momento, com a crise que vivia o Estado de São Paulo: intervenção no Banespa, crise da dívida do Estado de São Paulo com a União, déficit orçamentário acima de 25 % da receita líquida e arrecadação estagnada algo precisava ser feito e rápido.

O encontro dos fatores: crise, recursos BID, clima de reforma do aparelho do Estado, tecnologia da informação disponível e em expansão e um grupo de funcionários de carreira criativos e buscando a melhoria da arrecadação e do atendimento aos contribuintes levou ao processo de mudança vitorioso da SEFAZ.

As mudanças promovidas pelo processo de modernização foram feitas com foco em: Tecnologia e Estruturas.

O processo de modernização foi feito, do topo à base, nas palavras dos principais líderes do processo (Nakano, Panzarini). Os artigos nos jornais de entidades de classe dos funcionários, as entrevistas com os líderes sindicais dos funcionários, trazem a mesma confirmação sobre a reforma de modernização:

- do topo à base, e com preocupação com os aspectos de equipamentos de *softwares* (computadores, reformas estruturais, rede de internet, etc...).

A própria CAT, pelo informativo CAT especial de março de 2002, descreve uma mudança baseada em tecnologia e produtos (de TI) e partindo para o foco em resultados e Cultura.

O ex-coordenador Tabajara, em editorial do Informativo CAT, declara a meta do Promocat 2 privilegiando as pessoas.

## 6.5 Resumo das idéias teóricas resenhadas e o caso concreto da DECA eletrônica

O quadro abaixo tem o objetivo de relacionar cronologicamente as resenhas dos capítulos teóricos versus o caso real de DECA eletrônica:

Tabela 6.2 Conceitos teóricos, DECA X TEORIA e reflexos na DECA

Conceitos utilizados ao longo dos capítulos:	Resenha teórica e o caso DECA: observações:	Caso DECA eletrônica reflexos:
<b>Capítulo 2 - Burocracia</b>		
2.1. Burocracia – regras escritas	Um pilar do modelo burocrático, de cima a baixo;	Projeto definido e executado com definições em legislação: portarias CAT e outros
2.2. Burocracia- hierarquia	Obediência às regras do superior para a base;	O modelo foi implantado em 1º de junho de 2000. E foi obedecido por todos;
2.3. A necessidade de dar voz ao cidadão (críticas)	Beltrão: Programa de Desburocratização;	Líderes DECA pesquisam os contabilistas e os funcionários sobre “o que” mudar;
2.4. Melhoria do atendimento ao público	Beltrão: simplificar, reduzir tempo de atendimento, reduzir custos, transparência.	Segue todos esses conceitos com a utilização da TI
<b>Capítulo 3 - Organização e Mudança Organizacional</b>		
3.1 A estrutura matricial	Definição e pontos positivos dessa estrutura matricial	Adoção na SEFAZ, no Promocat e na DEAT na fiscalização setorial
3.2 O ambiente geral em que está a organização	Foi explorado nos capítulos 4 contexto geral	
3.3 Mudança voltada a processos	Kotter, Adizes, Duck, senso de urgência, vitórias a curto prazo, consolidação dos avanços	Definição da data 1º de junho: a DECA seria inaugurada, o caso Simples Paulista (jan/99) e sua consolidação
3.4 A questão da Inovação e a sua liderança	Juran: poucos são os responsáveis pelas inovações nas empresas.	O grupo de inovadores Campinas-Limeira e Franca - Bauru;
3.5 Mudanças voltadas para resultados	Reengenharia de processos: Radical, fundamental, resultados, uso intenso de TI, voltada a rever os processos; de cima para baixo; redução grande de custos;	O Programa Simplificação e a DECA, NOVAGIA e AIDF todas pela Internet. Levam a fechamento de Postos Fiscais e liberação considerável de funcionários; 61 % sobre o total em 4 anos.

3.6 A importância do apoio do líder máximo para as mudanças obterem sucesso	Praticamente todos os autores resenhados destacam a importância do apoio do líder máximo às mudanças;	O Secretário Nakano ao conhecer o Projeto PFE e produtos deu apoio total.  Presidiu o Conselho de TI da SEFAZ e despachou pessoalmente com os líderes inovadores durante todo o tempo de duração dos projetos
<b>Capítulo 4. O Contexto e o Caso DECA eletrônica</b>		
4.1 Reinventando o governo	Osborne e Gaebler conceitos de contribuinte como cliente, administração pública gerencial	Adotados pelo governo Federal, MARE, Bresser e com desdobramentos no Plano de Governo Covas, Diretrizes e Metas da CAT e no Promocat, DECA seu produto;
4.2 A questão da Inovação em entidades do serviço público;	Drucker em: “Inovação e Espírito Empreendedor”, 85, trata deste tema e declara:  “A maior parte das inovações em instituições de serviço público são impostas a elas por quem está fora delas ou por catástrofe”	Narramos a crise econômico-financeira vivida em 94/95 pelo Estado de São Paulo: <i>deficit</i> orçamentário (30%), contas atrasadas de fornecedores, Banespa sob intervenção, Dívida junto à União de bilhões de dólares, funcionalismo com salários atrasados (13º de 94)
4.2 Os microcomputadores se expandem e, junto, a Internet cresce	Saur destaca: que com micros os usuários passam a ser ativos quando aos seu uso. Antes no <i>mainframe</i> só especialistas mandam e definem.  Os usuários ganham espaço no uso dos micros.	Grupo de Campinas, Castro, fazem muitos programas (pequenos), criam o PFE piloto em BBS. Depois aprofundam as experiências.  Enquanto isto a Prodesp está cuidando do main-frame da SEFAZ.
4.3 A participação dos funcionários e dos cidadãos, os clientes (Qualidade Total) com reflexos no “Plano Diretor da Reforma do Estado”, que é influenciado pelo livro: “Reinventando o Governo”	Ouvir os contribuintes, através de pesquisas.  O Código de Defesa do Contribuinte, 1990.  O PBQP, Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, 1991.  Lei do Usuário do Serviço Público, São Paulo, 1999.  Ouvidorias no Estado de São Paulo, 1999;	O Promocat se antecipa, em parte, busca se adequar aos novos tempos.  O projeto Simplificação abre canais novos de contato com o contribuinte: PFE e-mail, Call Center.  A Ouvidoria recebe críticas à DECA eletrônica e informa o secretário, que toma providências.

<p>4.3 b (cont..) A participação pregada pelos autores modernos</p>	<p>1. Os autores da qualidade: Juran, Deming, Ishikawa, destacaram a importância da participação dos funcionários em geral nas mudanças;</p> <p>Documentos da CAT resenhados:</p> <p>1. Diretrizes e metas, 1995: “Aumento da participação nas decisões “ (da CAT);</p> <p>2-Programa CAT 2000: “Implantar o Sistema Participativo de Gestão por Resultados”;</p>	<p>1. Teve frutos, pois, os inovadores foram ouvidos pela CAT, pelo Promocat, pelo BID e pelo Secretário Nakano e se tornaram parte da administração formal dos programas de mudança;</p> <p>2. O Sistema Participativo não prosperou como planejado. Os meios eletrônicos Internet, o”Chat” para as setoriais nasceram e tiveram vida breve. Nada restou em 2004;</p> <p>3. O Banco de Idéias, trouxe um número muito pequeno de idéias, sendo que nenhuma das idéias premiadas(30) foram para o mundo real;</p>
<p>4.3 c (cont...) –Os conceitos de participação pregados pelos autores modernos</p>	<p>4. Os apelos dos coordenadores: Panzarini e Tabajara à participação dos funcionários;</p> <p>5. PPQP-Plano Permanente de Qualidade e produtividade na SEFAZ;</p>	<p>4. Os apelos se sucederam e, parece, sem resultados;</p> <p>5. O PPQP durou alguns meses entre 1999 e 2000 e hoje não existe na SEFAZ e nem no Estado de São Paulo;</p>
<p>4.3 d (cont...) –Os conceitos de participação pregados pelos autores modernos</p>	<p>6. Reuniões dos líderes da DECA eletrônica dentro da SEFAZ e com contabilistas para pedir sugestões e mostrar o projeto</p> <p>A DECA eletrônica no PFE desde final de 1998 até o seu lançamento em junho de 2000.</p>	<p>6. As reuniões e a DECA no PFE, não há menção de mensagens recebidas naquela ocasião e ficaram as queixas narradas pelo Informativo Sinafresp da falta de participação</p>

(Fontes: Própria Dissertação. Tabela criada pelo autor)

## 6.6 Avaliação crítica do caso DECA eletrônica

A modernização na SEFAZ, os programas estaduais através do PNAFE, trabalharam a simplificação e a eliminação dos excessos da burocracia no âmbito estadual.

Os investimentos no Brasil todo chegaram à casa de US\$1 bilhão (metade financiado pelo BID e a outra metade pelos Estados da Federação)

O processo foi desdobrado para as Prefeituras: novo programa existe para ele o PNAFEM

(Programa Nacional de Apoio aos Físicos Municipais).

Todavia, o Banco Mundial, em recente estudo feito no Brasil (“Doing Business Brazil – 2004”), mostra que a abertura de empresas no Brasil pode levar 152 dias.

E chama a atenção para as reformas feitas no Canadá e na Turquia, onde esse tempo é de menos de 5 dias. Nesses países a abertura de empresa foi estudada e modificada de ponta a ponta, e foi encarada como um único processo, o que não aconteceu no Brasil.

Aqui, cada entidade governamental atua independente: União, Estados e Municípios.

E, o pior, dentro dessas entidades, os órgãos atuam de forma individual.

Por exemplo, no caso paulista, o empresário, ao buscar abrir a sua empresa, tem que se dirigir à SEFAZ, para a abertura no fisco; à JUCESP para o registro de nascimento; para a CETESB, controle ambiental, para obter a licença de funcionamento; para a Vigilância Sanitária para a autorização de funcionamento. O Estado de São Paulo não tem um único portal para integrar todas essas etapas.

Para o contribuinte, os efeitos da simplificação só serão de fato sentidos quando for abordado o “Processo de Abertura de Empresas” como um todo e não por unidade federada, ou por órgão de governo.

Essa modernização deveria ter sido feita a partir do todo e não em partes. O gasto em informatização seria não muito maior ao se trabalhar o todo.

A SEFAZ fez a sua parte modernizando a abertura “na SEFAZ”, o município vai trabalhar “a abertura no Município”.

Finalmente, começa a busca de um único número de inscrição para empresas no Brasil, o chamado “Cadastro Único de Contribuintes”, encabeçado pela Receita Federal (Informativo CAT, abril/2004, p: 1)

O Fluxograma, abaixo, é uma adaptação do estudo feito pelo Banco Mundial para o Brasil (“Doing Business, 2004”). No âmbito estadual: Jucesp (Secretaria da Justiça); SEFAZ; Vigilância

Sanitária (Secretaria de Saúde), CETESB(Secretaria de Meio Ambiente), quatro órgãos estaduais autônomos e não integrados totalmente no processo.

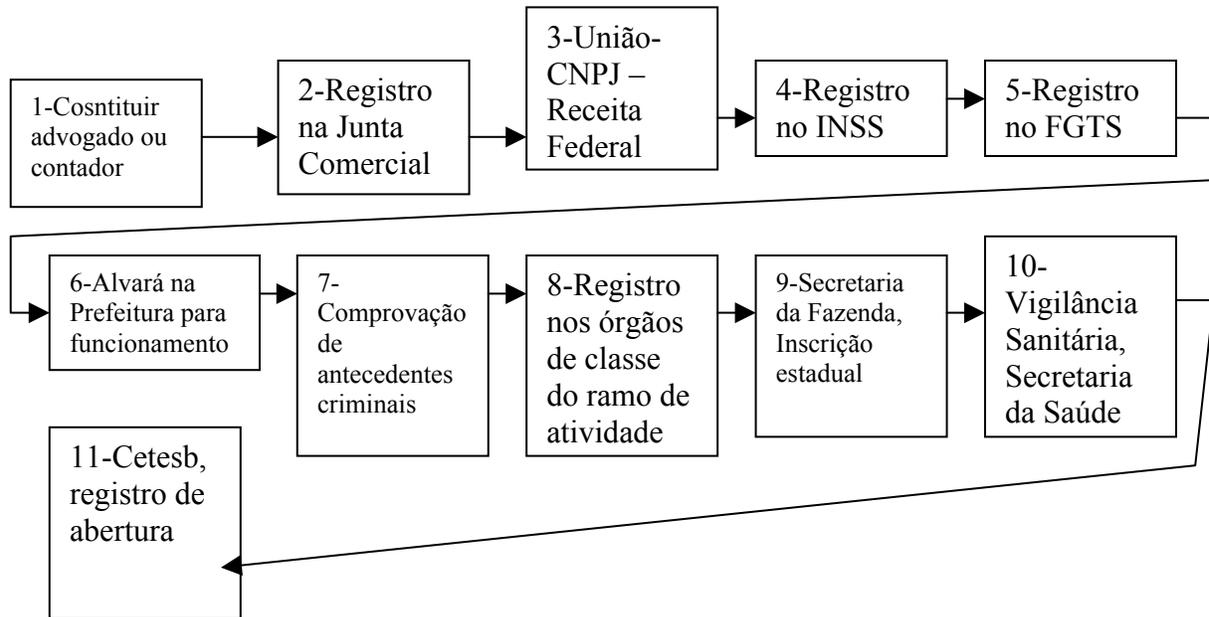


Figura 6.2 Fluxograma representando o processo de abertura de empresas no Brasil (Fonte: Banco Mundial, 2004)

Essa revisão dos capítulos teóricos *versus* o Caso DECA eletrônica estudado foi construída no intuito de se iluminar o campo de estudos e permitir que se solucione a questão das duas hipóteses levantadas no capítulo 1 dessa dissertação de mestrado.

No próximo capítulo serão apresentadas as Conclusões e sugestões para futuros projetos de modernização.

## Capítulo 7

### Conclusões e Sugestões

Durante as décadas recentes ocorreram grandes transformações no âmbito da administração pública no mundo, no Brasil e nas diversas unidades da federação, entre as quais o Estado de São Paulo, cenário onde se realizou o estudo de caso, ora examinado.

Estas mudanças decorreram das idéias e iniciativas e eventos que despontaram como decorrência de um movimento que surgiu e cresceu em razão de um pensamento cuja base central era a de dotar a administração pública de métodos e instrumentos de gestão oriundos da iniciativa privada, considerada mais ágil, inovadora e eficiente.

Diversos acontecimentos, amplamente discutidos neste trabalho, pavimentaram a rota que levou às aludidas mudanças: no exterior, nos EUA, publicou-se, entre outras, a obra “Reinventando o Governo – Como o espírito empreendedor está transformando o setor público” (Osborne & Gabler), também foi realizada a reforma do aparelho de Estado no Reino Unido, na década de 80; no Brasil, deu-se início a uma série de reformas já na década de 30 — como o DASP —, e outras que ocorreram durante sucessivos governos (Juscelino Kubitschek, presidentes militares e seus sucessores civis) principalmente com o advento da promulgação da constituição de 1988 e as respectivas emendas posteriores que foram aglutinadas à Lei Maior.

O conjunto de mudanças que estavam sendo realizadas dentro da esfera da administração pública foi alavancado pela difusão de novas tecnologias. A incorporação de inovações tecnológicas na sociedade moderna — inclusive na esfera pública — tem como objetivo final simplificar a vida das pessoas e tornar as atividades produtivas, ou de natureza pública, mais eficiente e a principal inovação tecnológica utilizada como ferramenta nas mudanças

mencionadas, tal como ocorre no estudo de caso presente, é a TIC-Tecnologia da Informação e Comunicação.

No caso da implantação da Deca eletrônica, o processo de mudança e modernização é analisado dentro de um contexto mais abrangente nos âmbitos mundial, brasileiro e paulista, do qual é componente.

O modelo de análise utilizado destaca, ainda, as vertentes como a tecnologia, a estrutura, as pessoas (clientes externos e internos) e as tarefas, e o modelo ampliado salienta os elementos constituídos pelo ambiente político e econômico, as instituições internacionais e a legislação governamental, dentre outras.

A DECA eletrônica surgiu num cenário que requereu dos atores envolvidos a mudança de uma forma radical e rápida, em virtude da grave crise econômica e financeira na qual se encontrava o Estado de São Paulo, à época. Para enfrentar essa crise era necessário aumentar a arrecadação tributária.

Ao atentar-se para a história e o desenvolvimento do projeto percebe-se que as ações e as iniciativas que sustentavam e impeliam o desenvolvimento do projeto originavam-se na cúpula dirigente – como foi a criação do Promocat e Promociaf (bases da DECA eletrônica) pelo Secretário Nakano; ou como foi seu apoio explícito ao modelo de organização apresentado pelo agente de desenvolvimento Leony (protagonista importante na evolução do empreendimento, junto com outros) em um seminário de TIC na SEFAZ, ao qual, inclusive, o Secretário delegou poderes para que conferisse rumo à empreitada, ou aconteciam como resultado de leis, decretos e portarias do poder executivo (“Diretrizes e Metas (1995), criação da CAT e do Promocat, “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)” e demais)

Muito embora tenha havido participação das bases para o nascimento da DECA eletrônica e a forma de proceder dos inovadores tenha se revelado participativa, uma vez que ouviram os interessados, contabilistas e funcionários acerca do que deveria ser feito, inclusive nas reuniões com os funcionários da SEFAZ, pode-se observar que a participação dos funcionários, na forma de resposta, foi bastante aquém das expectativas, inclusive dos clientes externos.

Antes da inovação da DECA eletrônica (até jun/2000) o envolvimento e a resposta dos

participantes, principalmente dos escalões subalternos, pode ser considerado como tendo sido bastante aquém da expectativa. Caso essa resposta tivesse sido mais intensa alguns problemas que ocorreram no início do ano 2000, mencionados neste trabalho, não teriam ocorrido.

Considerando estes dois fatos pode-se concluir que as mudanças inovadoras foram realizadas no sentido vertical, ou seja, dos escalões superiores para os inferiores da estrutura hierárquica sob a liderança de funcionários públicos de carreira e executadas com rapidez, eficácia e sucesso. Entretanto, verificou-se reduzida participação dos funcionários e dos clientes externos (no caso DECA eletrônica), muito embora o visível e constante empenho dos líderes do projeto para que houvesse a aludida participação.

Entretanto, a SEFAZ experimentou grandes transformações desde seu início como “Tesouro do Estado”, em 1892, até os dias atuais. Tais mudanças – fundamentais para realizar o programa de modernização, que desembocou na construção dos alicerces da CAT e depois do PROMOCAT – tornaram-se mais freqüentes na razão direta do agravamento da crise da crise econômica e financeira por que passou o Estado de São Paulo, o que levou a Secretaria da Fazenda a procurar soluções movida pela urgência no que se refere ao incremento da arrecadação tributária.

A expectativa geral era a de que o PROMOCAT seria extinto, uma vez cessado o acordo PNAFE e BID. Todavia, o que ocorreu foi justamente o contrário, pois, desta vez, houve celebração de novo acordo com o BID – envolvendo o montante pelo equivalente a US\$ 40 milhões (50% pelo BID e 50% pelo Tesouro Paulista) – sem a intervenção do PNAFE, mas sim, diretamente com a SEFAZ.

Desta forma, o processo de modernização segue adiante sem interrupções e atualmente faz parte do cotidiano do organograma da Secretaria da Fazenda.

Além disso, em 2004 criou-se a CPM – Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização para promover e realizar as mudanças na SEFAZ, em caráter permanente, e que influenciaram de forma duradoura a organização, com reflexos que motivaram o surgimento de funcionários públicos dotados de espírito inovador, maior disposição política para mudar do Governador e do Secretário, bem como o apoio dos clientes externos (contabilistas).

Estes fatos revelam, per si, que na organização examinada neste estudo de caso, a DI da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, a mudança organizacional (modernização-Projeto DECA eletrônica) e a introdução de novas tecnologias afetaram a estrutura burocrática de forma permanente.

Verificadas as teses, seria de se mencionar os expressivos benefícios advindos das mudanças ocorridas como resultado da implantação bem sucedida da DECA eletrônica.

Desde os seus primórdios, o programa que pretendia a simplificação das operações visava a liberação de funcionários das tarefas burocráticas nos Postos Fiscais físicos com o conseqüente engajamento dos AFR's nas atribuições que lhe eram peculiares, vale dizer, a fiscalização direta de tributos e a repressão à sonegação fiscal, com o devido apoio dos TAAT's nessa missão.

Diversas estimativas foram efetuadas antes e durante o transcorrer do processo que culminou com a implantação do PFE e seus produtos.

Concomitantemente à desativação dos Postos Fiscais – em 1999 havia 254 PF's em todo o Estado, os quais foram reduzidos a 170 em 2000, e posteriormente para 139 PF's em 2003. Há previsão para que, no final de 2004, haja apenas 100 PF's (Fonte: DEAT, 2004) - foram liberados 616 AFR's (cerca de 17,8% do efetivo) para a fiscalização direta de tributos, fato que contribuiu positivamente para a manutenção da arrecadação de impostos (muito embora o insuficiente desempenho verificado no setor macroeconômico).

Com relação ao quadro de apoio aos AFR's, cerca de 700 TAAT's poderão ter suas funções direcionadas para outras tarefas mais relevantes quanto ao aspecto da missão fiscal.

Os resultados beneficiam todos os contribuintes, os quais podem recolher o IPVA de seus veículos diretamente nos caixas eletrônicos, obter informações de natureza tributária por intermédio da Internet, emitir guias de recolhimento de impostos sem ter de se ausentar de seus domicílios e até mesmo acompanhar, à distância, o trâmite de um processo no âmbito interno de uma repartição pública.

Considerando-se estes e outros elementos, já descritos, pode-se afirmar que o programa foi bem sucedido, inclusive ao se considerar o fato de ter sido adotado como referência e ser

recomendado pelo BID como paradigma a ser replicado em outros países com necessidades e problemas similares.

## 7.1 Recomendações

Algumas sugestões para mudanças em andamento e futuras:

- a) Maior participação dos funcionários;
  - b) Ouvir a Sociedade (os clientes externos);
  - c) *Benchmarking* nacional e internacional;
  - d) Integração das Universidades Paulistas e a SEFAZ.
- 
- a) Encetar estudos e pesquisas de como tornar maior a participação dos funcionários da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. A SEFAZ tem um corpo de funcionários muito capacitado: advogados, contadores, economistas, engenheiros, administradores que pertencem aos quadros de AFR's – Agentes Fiscais de Renda. A maior participação desses quadros, num processo de modernização, poderia levar a resultados finais: melhores, mais rápidos e com gastos menores.
  - b) Da mesma forma, deve-se "ouvir" mais a sociedade. No caso mais concreto, os clientes da SEFAZ, que são os contadores e advogados, poderiam enriquecer os planos, e, com isso, contribuir-se-ia para a diminuição de custos da burocracia. Isso num momento em que o Brasil precisa melhorar as suas exportações, simplificar o seu sistema tributário, para retomar taxas de crescimento econômico, necessárias ao bem estar de sua população.

As pesquisas, via Internet, que hoje custam pouco para serem realizadas deveriam ser incentivadas, em órgãos como a SEFAZ. Os agentes fiscais de renda têm endereço eletrônico. Os contadores, profissionais, ou autônomos, ou funcionários de escritórios, também estão conectados à Internet.

Sabe-se que, mais do que uma questão tecnológica e racional, existe um problema cultural. A dificuldade de se ouvir o cliente, interno ou o externo, está arraigada. As mudanças, via de regra, ocorrem, via decreto, portaria, ou resolução do Sr. Secretário.

Mas, a Sociedade está em mudança acelerada e os órgãos públicos, mais cedo ou mais tarde,

estarão impregnados pela necessidade de se ouvirem as pessoas.

- c) O *Benchmarking* é outro ponto importante para futuros processos de mudanças, na SEFAZ. Numa economia globalizada, como a paulista, a concentração da arrecadação do ICMS segue a fórmula de Pareto (80 % da arrecadação em menos de 20 % dos contribuintes). Após as privatizações, essa mesma arrecadação está concentrada em empresas transnacionais. Caberia intensificar os laços com os países do centro: Europa, EUA e Japão, para, por meio de visitas técnicas e estágios prolongados dos técnicos se pudesse aprender sobre:
- 1) a administração tributária de uma forma geral;
  - 2) a utilização da Tecnologia da Informação nesses países;
  - 3) formas que os contribuintes utilizam para burlar a legislação tributária;
  - 4) estudar os vários sistemas tributários desses países.

As empresas transnacionais utilizam essa ferramenta, todo o tempo. Se a economia paulista se torna globalizada, o seu corpo de fiscais de renda precisa, com urgência, fazer o mesmo.

As mudanças na SEFAZ prosseguem. Qualquer que seja o próximo Governo do Estado, esse processo continuará. Apesar de ter sido proposto, e apoiado pelo Governo atual, foi realizado pelos funcionários de carreira, com o apoio de consultores contratados.

E a sociedade continuará a reivindicar por organizações governamentais mais eficientes e de menor custo.

- d) Integração das Universidades Paulistas e a SEFAZ pelo menos em alguns pontos:

As três Universidades Paulistas recebem por lei cerca de 9% da arrecadação do ICMS para a sua manutenção e, portanto, têm interesse que essa arrecadação aumente. O treinamento permanente do corpo gerencial da SEFAZ deveria ser estratégico para as três Reitorias. A montagem de cursos de alto nível deveriam ser implementados;

A setorial, a SEFAZ fiscaliza por região e por setores econômicos. As cadeias produtivas são estudadas na FEA/USP e na Economia da Unicamp, porque não se montar grupos de trabalho com acadêmicos e agentes fiscais de renda;

*Benchmarking* internacional na área de gestão de arrecadação com a rede de contatos das três

Universidades Paulistas no exterior, para a troca de experiências.

A questão da necessidade de participação ampla de todos os interessados numa dada organização é fundamental no mundo moderno, complexo, multifacetado e com tantas pessoas preparadas para participar. E como foi escolhida, na epígrafe, uma frase para sintetizar esta dissertação de mestrado, concluí-se, após todas as discussões, com a mesma frase abaixo:

Como disse Vitor Hugo: “Pode-se resistir a um exército invasor; não se pode resistir a uma idéia cuja hora tenha chegado”.

## **Referências Bibliográficas Citadas**

Albuquerque, Lindolfo Galvão De, Administração Participativa: Modismo Ou Componente De Um Novo Paradigma De Gestão E Relações De Trabalho?, Revista Da Espm, São Paulo, V3, No 1, Maio De 1996;

Balcão, Yolanda Ferreira E Cordeiro, Laerte Leite, O Comportamento Humano Na Empresa, 2a Edição, Editora Da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1975;

Beltrão, Helio, Descentralização E Liberdade, Editora Record , Rio De Janeiro, 1984

Camargo, Ana Maria de Almeida, A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – Raízes e Trajetórias, edição da Sefaz, São Paulo, 2000

Campos, Vicente Falconi, Tqc Controle De Qualidade Total (No Estilo Japonês), Fundação Christiano Ottoni, Belo Horizonte, 1992;

Carpintéro, José Newton Cabral, Novas Técnicas E Velhos Princípios, Competitividade Empresarial E Formas De Gestão , Tese De Doutorado , Unicamp, 2000;

Champy, James E Nohria, Nitin, Avanço Rápido, Editora Campus, Rio De Janeiro, 1997;

Chiavenato, Idalberto, Introdução À Teoria Geral Da Administração, Edição Compacta, 2a Edição, Campus, Rio De Janeiro, 1999;

Chiavenato, Idalberto, Os Novos Paradigmas, Editora Atlas , São Paulo, 3a Edição, 2000;

Chiavenato, Idalberto, Administração nos Novos Tempos, 11.<sup>a</sup> Edição, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000 b

Conner, Daryl R., Gerenciando Na Velocidade Da Mudança, 1a Edição, Ibpi Press E Aba, Rio De Janeiro, 1995;

Diretrizes e Metas,Para a Administração Tributária do Estado de São Paulo, março de 1995, SEFAZ.SP;

Drucker, Peter F, A Nova Era Da Administração, Pioneira, São Paulo 1986;

Ford, Henry, Princípios Da Prosperidade, 3a Edição, Editora Freitas Bastos, São Paulo, 1967;

Freitas, Fernando, Parceiros Na Vitória, Administração Participativa No Mundo, Cultura Editores Associados, São Paulo, 1991;

Hammer, Michael e Champy, James, Reengenharia ,revolucionando a empresa, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1994;

Hahn, Neide Sarraceni, *Reforma do Setor Público em São Paulo: 1995-1998*, dissertação de doutorado para a FGV, São Paulo, 2000;

Hernandez, José Mauro Da Costa E Caldas, Miguel P, Resistência A Mudança: Uma Revisão Crítica, Rae (Revista De Administração De Empresas) Fgv/Sp, V41, No 2, Abr/Jun/2001, São Paulo;

Julio, Carlos Alberto E Salibi Neto, José, Inovação E Mudança, Coletânea Hsm Management Editora Publifolha, São Paulo, 2000;

Juran, Jm, Managerial Breakthrough, Mc Graw Hill, New York, 1964 ;

Kotter e outros, Mudança, Harvard Business Review , Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000;

Kotter, John P., Liderando A Mudança, Campus, Rio De Janeiro, 1997;

Langley, G. J.; Nolan K. M.; Nolan T. W.; Norman C. L.; Provost L. P. (1994), The Improvement Guide – A Practical Approach to Enhancing Organizational Performance, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California, USA;

Lerner, Walter, Organização Participativa, 2a Edição, Editora Atlas, São Paulo, 1996;

MARE, Plano Diretor da Reforma do Estado, MARE, Brasília, 1995;

Matos, Francisco Gomes De, Desburocratização, Biblioteca Do Exército Editora , Rio De Janeiro, 1978;

Matos, Francisco Gomes De, Desburocratização, Biblioteca Do Exército Editora , Rio De Janeiro, 1978;

Maximiano, Antonio César Amaru, Introdução A Administração, 4a Edição, Editora Atlas, São Paulo, 1995b;

McLagan, Patricia E Christo, Nel, A Nova Era Da Participação, O Desafio De Emocionar E Envolver Pessoas, Editora Campus, Rio De Janeiro, 2000

Mintzberg, Henry , Estrutura E Dinâmica Das Organizações , 2a Edição Publicações Dom Quixote, Lisboa, Portugal, Setembro De 1999;

Motta Fernando C Prestes, Vasconcelos, Isabella F. Gouveia de, Editora Thomson, São Paulo, 2002;

Mueller, Robert Kirk, La Ethic De La Inovation, Presses Universitaires de France, Paris, França, 1971;

Nardy, Cid, O Desafio Da Mudança, Editora Gente, São Paulo, 1999

Netto, F. S.; Zuliani, D.; Braz, E. Deca Eletrônica: inovações e impactos decorrentes da implantação do portal cadastral de serviços públicos no Estado de São Paulo. In: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. Anais, Rio de Janeiro: ANPAD, set.2002. (CD-ROM);

Osborne, David, E Gabler, Reinventando O Governo, São Paulo, Editora Campus, RJ, 1997;

Pereira, Luiz Carlos Bresser E Spink, Peter, Reforma Do Estado E Administração Pública Gerencial, Fgv Editora, Rio De Janeiro, 1998a;

Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995, p. 24-26

Programa Nacional de Desburocratização, 2000

Reforma Administrativa 1967, Programa Nacional de Desburocratização – Beltrão 1979,  
Programa Nacional de Desburocratização – II

Sato, Cláudio Seiji, Utilizando A Internet Na Administração Pública, Enap, Brasília, 1997;

Romero, 89, p:23

Saur, Ricardo Adolfo De Campos, A Tecnologia Da Informação Na Reforma Do Estado, Enap,  
Brasília, 1996;

Silva, Reinaldo O. Da, Teorias Da Administração, Editora Pioneira, São Paulo, 2001;

Stoner, James A.F, Administração, Prentic/Hall do Brasil, Rio de Janeiro, 1985;

Stoner, James A.F, Administração, Prentic/Hall do Brasil, Rio de Janeiro, 1995

Weber, Max, Economia E Sociedade Volume 2, Editora Da Universidade De Brasília, Brasília,  
1999;

Weber, Max, Ensaios De Sociologia, 5a Edição, Ltc Editora, Rio De Janeiro, 1982;

Weber, Marianne, Biografia De Max Weber, Editora Fondo De Cultura Econômica , Cidade Do  
México, 1995;

Wind, Jerry Yorane Main, Jeremy, Provocar Mudanças, Quality Mark, Rio de Janeiro,, 1998

Wood Jr, Thomaz, (Org), Mudança Organizacional, 2a Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2000;

## **Lista de Entrevistados da SEFAZ**

Entrevistas foram realizadas com funcionários da SEFAZ. Abaixo, lista de nomes e cargos :

1. Andre Moulin, AFR do concurso de 2002, servindo na DI na gerência do produto DECA eletrônica.
2. Carlos Leony Fonseca da Cunha, idealizador do PFE, coordenador do Promocat, e diretor da Diretoria de Informações (DI) ;
3. Cesar Vinicius Rodrigues, responsável pelas páginas da Internet e Intranet da SEFAZ, e hoje (2004) diretor da DTI ;
4. Devanir Zuliani, líder do projeto DECA eletrônica , e atualmente no projeto AIDF eletrônica;
5. Edna Alexandre, foi inspetora de postos fiscais na Delegacia de Guarulhos , e hoje ,na DEAT, coordena o atendimento aos Postos Fiscais ;
6. Francisco Sobreira Netto, Líder do projeto PFE no Promocat, atualmente(2004) na CAT no projeto AIDF eletrônica;
7. Jorge Luiz de Castro , foi ,junto com a colega Harumi Goya , fundador da DTI , atualmente na Secretaria da Casa Civil ;
8. Shiguero Marisau , coordenou a implantação da DECA eletrônica e atualmente é gerente do produto DECA eletrônica e responsável pelo projeto CNPG único no Brasil;

## **Referências Bibliográficas Consultadas**

Adizes, Ichak, Os Ciclos De Vida Das Organizações, Pioneira, São Paulo, 1988;

Adizes, Ichak, Em Busca Da Plenitude, Pioneira, São Paulo, 1996;

Adizes, Ichak, Gerenciando As Mudanças, Pioneira, São Paulo, 1993;

Aguayo, Rafael, Dr Deming O Americano Que Ensinou A Qualidade Total Aos Japoneses, Record, Rio De Janeiro, 1990;

Aktouf, Omar, A Administração Entre A Tradição E A Renovação, Editora Atlas, São Paulo, 1996;

Albrow, Martin, The Global Age, Stanford University Press, Stanford, 1997;

Albuquerque, Lindolfo Galvão De, Administração Participativa: Modismo Ou Componente De Um Novo Paradigma De Gestão E Relações De Trabalho?, Revista Da Espm, São Paulo, V3, No 1, Maio De 1996;

Amaru, A C, Gerência De Trabalho De Equipe, Editora Pioneira, São Paulo, 1986;

Almanaque Abril, 2000, Editora Abril, São Paulo, 2000;

Arantes, Magnus Varassin, Administração Participativa Nível De Aplicação Em Casos Seleccionados, Dissertação De Mestrado, Fea/Usp, São Paulo, 2000;

Arantes, Aloysio Sergio, Padronização Participação Nas Empresas De Qualidade, Nobel, São Paulo, 1998;

Balcão, Yolanda Ferreira E Cordeiro, Laerte Leite, O Comportamento Humano Na Empresa, 2a Edição, Editora Da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1975;

Barabba, Vincent P; Zaltman Gerald, A Voz Do Mercado, Makron Books, São Paulo, 1992;

Barros, Claudius D Artagan C, Qualidade & Participação , O Caminho Para O Êxito, Editora Nobel, São Paulo, 1991;

Beak, Joseph And Susan, Administração Da Qualidade Total, Ibrasa, São Paulo, 1997;

Beltrão, Helio, Descentralização E Liberdade, Editora Record , Rio De Janeiro, 1984

Bendaly, Leslie, Organização 2000, Editora Futura, São Paulo, 1998;

Bendix, Reinhard, Max Weber Na Intellectuloa Portrait, Doubleday Anchor Book, Nova Iorque, 1962;

Bennis, Warren, A Invenção De Uma Vida, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Bennis Warren G , The Planning Change , Editora Holt, Rinehart And Winston ,Inc, New York, 1968;

Berry, Thomas H , Managing The Total Quality Transformation, Asgc Quality Press, New York, 1991;

Blake, Robertr , Mouton ,Jane , The Managerial Grid, Gulf Publishing Company, Texas , Usa , 19a Printing, 1975;

Blake, Robert R, Mouton Jane , O Grid Gerencial Iii, Editora Pioneira, São Paulo, 1989 ;

Blanchard, Ken, As Três Chaves Do Empowerment, Editora Record, Rio De Janeiro, 2001;

Bordenave, Juan E Diaz , O Que É Participação, Editora Brasiliense , São Paulo, 8 Edeição, 2a Reimpressão, 1994;

Boyett, Joseph, Boyett, Jimmie, O Guia Dos Gurus, Editora Campus, Rio De Janeiro, 1999;

Boyett, Joseph, Boyett, Jimmie, O Guia Dos Gurus Ii, Editora Campus, Rio De Janeiro, 2001;

Camargo, Ana Maria de Almeida, A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – Raízes e Trajetórias, edição da Sefaz, São Paulo, 2000;

Campos, Vicente Falconi, Tqc Controle De Qualidade Total (No Estilo Japonês), Fundação Christiano Ottoni, Belo Horizonte, 1992;

Carlzon, Jan, A Hora Da Verdade, Cop Editora, Rio De Janeiro, 1990;

Carlzon, Jan, Moments Of Truth, Harper&Row, Publishers, New York, Usa, 1989;

Carpintéro, José Newton Cabral, Novas Técnicas E Velhos Princípios, Competitividade Empresarial E Formas De Gestão , Tese De Doutorado , Unicamp, 2000;

Champy, James E Nohria, Nitin, Avanço Rápido, Editora Campus, Rio De Janeiro, 1997;

Chiavenato, Idalberto, Introdução À Teoria Geral Da Administração, Edição Compacta, 2ª Edição, Campus, Rio De Janeiro, 1999;

Chiavenato, Idalberto, Gerenciando Pessoas, Mmakron Books, São Paulo, 1992;

Chiavenato, Idalberto, Os Novos Paradigmas, Editora Atlas , São Paulo, 3ª Edição, 2000;

Chiavenato, Idalberto, Administração nos Novos Tempos, 11.ª Edição, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000 b

Chiavenato, Idalberto, Teoria Geral Da Administração 2 volumes, 5.ª Edição, Makron Books, São Paulo, 1998;

Conner, Daryl R., Gerenciando Na Velocidade Da Mudança, 1ª Edição, Ibpi Press E Aba, Rio De Janeiro, 1995;

Cortada, James W; Quintella, Heitor M, Tqm Gerência Da Qualidade Total, Makron Books, São Paulo, 1995;

Cotta, Teresa Cristina, Burocracia, Capacidade De Estado E Mudança Estrutural, Enap, Brasília, 1997;

Craimer ,Stuart , Os Revolucionários Da Administração, Editora Negócio, São Paulo, 1999;

Crozier, Michel, The Bureaucratic Phenomenon, The University Of Chicago Press, Chicago, Usa, 1967;

Deal, Terence, E Kennedy, Allan, Corporate Cultures, The Rites And Rituals Of Corporate Life, Penguin Books, London, England, 1982;

Deming, W. Edwards, Out Of The Crisis, Mit-Caes, Boston, 1986;

Deming, W Eddwards, Qualidade: A Revolução Da Administração, Editora Marques-Saraíva, Rio De Janeiro, 1990;

Drucker, Peter F, As Novas Realidades, Pioneira, São Paulo 1989;

Drucker, Peter F, Management, Tasks-Responsabilities-Practices, Harper&Row Publishers, Nova Iorque, 1974;

Drucker, Peter F, The Effective Executive, Pan Books Ltd, Londres, 1967;

Drucker, Peter F, Uma Era De Descontinuidade, 2a Edição, Zahar Editores, Rio De Janeiro, 1974;

Drucker Peter F, 50 Casos Reais De Administração, Pioneira, São Paulo, 1983;

Drucker, Peter F, A Nova Era Da Administração, Pioneira, São Paulo 1986;

Drucker, Peter F, Administração Em Tempos Turbulentos, Pioneira, São Paulo, 1980;

Drucker, Peter F, As Fronteiras Da Administração, Pioneira, São Paulo, 1989;

Drucker, Peter F, Introdução À Administração, Pioneira, São Paulo, 1984;

Drucker, Peter F, Pratica Da Administração, Pioneira, São Paulo, 1991;

Drucker, Peter F, The Practice Of Management, Harper & Row, New York, 1954;

Drucker, Peter, Administrando Em Tempos De Grandes Mudanças, Editora Pioneira- Publifolha,

São Paulo, 1999;

Drucker, Peterf., Administração Lucrativa, Zahar Editores, Rio De Janeiro, 1975;

Drucker, Peter F, Administrando Para O Futuro, Pioneira, São Paulo, 1992;

Eco, Humberto, Como Fazer Uma Tese, Ed. Perspectiva, São Paulo, 15a. Edição, 1999;

Enciclopédia Do Mundo Contemporâneo, Publifolha, São Paulo, 2000;

Ercilia, Maria, A Internet, Publifolha, São Paulo , 2000;

Fausto, Boris, História Do Brasil, Edusp, São Paulo, 1999

Fausto, Boris, História Do Brasil, Edusp, São Paulo, 1999;

Ferlie, Ewan E Outros , A Nova Administração Pública Em Ação , Editora Universidade De Brasília, Brasília, 1999;

Fernandes,Almir, Administração Inteligente, Editora Futura, São Paulo, 2001;

Fleury, Maria Tereza Leme, Fischer Rosa Maria , (Org) Cultura E Poder Nas Organizações, Editora Atlas, 1990;

Ford, Henry, Princípios Da Prosperidade, 3a Edição, Editora Freitas Bastos, São Paulo, 1967;

Freitas, Fernando, Parceiros Na Vitória, Administração Participativa No Mundo, Cultura Editores Associados, São Paulo, 1991;

Freund, Julien, The Sociology Of Max Wweber, Penguin Books, Londres, 1972;

Gabor, Andréa, O Homem Que Descobriu A Qualidade, Qualitymark, Rio De Janeiro, 1990;

Gabor, Andréa , The Man Who Discovered Quality , Times Books , New York, Usa , 1990;

Gabor , Andréa , Os Filósofos Do Capitalismo, Editora Campus, Rio De Janeiro, 2001;

Gates, Bill The Road Ahead, Viking Press, Nova Iorque, 1995;

George, Stephen, O Sistema Baldrige Da Qualidade, Makron, São Paulo, 1994;

Gertz, Dwight, Baptista, João, Crescer Para Lucrar Sempre, Campus, São Paulo, 1999;

Geus, Arie De, A Empresa Viva, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Gore, Albert (Org), Da Burocracia À Eficácia , Quetzal Editores , Lisboa , Portugal, 1995;

Gouvêa , Gilda Portugal, Burocracia E Elites Burocráticas No Brasil, Editora Paulicéia, São Paulo, 1994;

Graham, Cole Blease Jr, Para Administrar A Organização Pública, Jorge Zahar Editor, Rio De Janeiro, 1993;

Grouard,Benoît,E Meston,Francis, Empresa Em Movimento ,Negócio Editora, São Paulo, 2001;

Guest , Robert H, E Outros, A Mudança Organizacional, Editora Multimedia , São Paulo, 1980;

Gummersson, Evert, Quality The Ericsson Approach, Ericsson, Estocolmo, 1987;

Guns, Robert, A Organização Que Aprende Rápido, Editora Futura, São Paulo , 1998 ;

Hamel, Gary, Prahlad, C.K, Competindo Pelo Futuro, Campus, Rio De Janeiro, 1995;

Hammer,Michaele Champy,James, Reengenharia ,revolucionando a empresa, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1994;

Hahn,Neide Sarraceni, *Reforma do Setor Público em São Paulo: 1995-1998*, dissertação de doutorado para a FGV, São Paulo, 2000;

Hampton, David R, Administração Contemporânea, 2a Edição, Mcgraw-Hill, São Paulo, 1983;

Hernandez, José Mauro Da Costa E Caldas, Miguel P, Resistência A Mudança: Uma Revisão Crítica, Rae (Revista De Administração De Empresas) Fgv/Sp, V41, No 2, Abr/Jun/2001, São Paulo;

Herrick, Neal, Joint Management And Employee Participation: Labor And Management At The Crossroads, Jossey-Bass, San Francisco, Usa, 1990;

Holland, Neila Anchieta, O Modelo Poq, Administração Participativa A Caminho Da Qualidade, Qualitymarkeditora, Rio De Janeiro, 1993;

Hsm Management, Coletânea Inovação E Mudança, Publifolha, São Paulo, 2001;

Harvard Busuness Review, On Management, Harper & Row, Boston, 1976;

Hesselblein, Francês; Cohen, Paul M, De Líder Para Líder, Futura, São Paulo, 1999;

Ishikawa, Kaoru, Controle De Qualidade Total, A Maneira Japonesa, Campus, Rio De Janeiro, 1993;

Julio, Carlos Alberto E Salibi Neto, José, Inovação E Mudança, Coletânea Hsm Management Editora Publifolha, São Paulo, 2000;

Juran, Jm, Managerial Breakthrough, Mc Graw Hill, New York, 1964 ;

Juran, J.M., Juran - Planejando Para A Qualidade, Pioneira, São Paulo, 1990;

Juran, Joseph M, Juran On Leadership For Quality (Na Executive Handbook), Free Press, 1989;

Juran, J.M, Juran Na Liderança Pela Qualidade, Editora Pioneira, São Paulo, 3a Edição, 1995;

Kanter, Rosabeth Moss, Classe Mundial, Campus, Rio De Janeiro, 1996;

Kanter, Rosabeth M, The Change Masters, Simon And Schuster, New York , Usa, 1983;

Katzenbach, Jonr, Smith, Douglas K, The Wisdom Of Teams, Magarw-Hill, New York,Usa,1994;

Kliksberg, Bernardo, Como Transformar Al Estado?, Editora Fondo De Cultura Económica, Mexico, Mexico, 1993;

Koontz, O'Donnel, Weihrich, Administração – 3 Volumes, Pioneira, São Paulo, 1987;

Koontz, O'Donnel,, Fundamentos da Administração, Editora Pioneira, São Paulo, 1974;

Kotler, Philip, Marketing, Edição Compacta, Atlas, São Paulo, 1a Edição, 1985;

Kotter, John P., Afinal, O Que Fazem Os Líderes, Campus, Rio De Janeiro, 2000a;

Kotter, John P., Liderando A Mudança, Campus, Rio De Janeiro, 1997;

Kotter, John P., The New Rules, Free Press, New York, Usa, 1995;

Kotter, John P., Leading Change, Harvard Business School Press, Boston, Usa, 1996;

Kotter, John P., A Force For Change, Free Press, New York, Usa, 1990;

Kotter, John P., O Fator Liderança, Makronbooks, Rio De Janeiro, 1992;

Krugman, Paul, Internacionalismo Pop, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Langley, Gerald J, Nolan, Kevin M E Outros, Jossey- Bass Publishers, São Francisco, 1996;

Lefort, Claude, Éléments Dune Critique De La Bureaucratie, Gallimard, Paris, 1971

Lefevre, Henry (Edited By), Gouvernement Quality And Productivity, Asqc Quality Press, Milwaukee, Usa, 1992;

Lerner, Walter, Organização Participativa, 2a Edição, Editora Atlas, São Paulo, 1996;

Maranhão Mauriti, Iso Série 9000, Qualitymark, Rio De Janeiro, 2a Edição, 1994;

Marques, Juracy C, Mirshawka, Victor, Luta Pela Qualidade, Makron Books, São Paulo, 1993;

Marsul, Juan F, Conhecer Max Weber E A Sua Obra, Editora Ulisseia, Lisboa, Portugal, Sem Data;

Martins, Paulo Emílio Matos, Dissertação De Mestrado, Fgv/Rj, Rio De Janeiro, 1987;

Matos, Francisco Gomes De, Gerência Participativa, Biblioteca Do Exército Editora, Rio De Janeiro, 1979;

Matos, Francisco Gomes De, Desburocratização, Biblioteca Do Exército Editora, Rio De Janeiro, 1978;

Maximiano, Antonio César Amaru, Além Da Hierarquia, Editora Atlas, São Paulo, 1995;

Maximiano, Antonio César Amaru, Teoria Geral Da Administração, 2a Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2000;

Mcgowan, William G , Revolução Em Tempo Real, 2a Edição, Editora Campus, Rio De Janeiro, 1997;

Mc Kenna Regis, Estratégias Marketing Em Tempos De Crise, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Mc Kenna, Regis, Marketing De Relacionamento, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

McLagan, Patricia E Christo, Nel, A Nova Era Da Participação, O Desafio De Emocionar E Envolver Pessoas, Editora Campus, Rio De Janeiro, 2000;

Mcneilly, Mark, Sun Tzu E A Arte Dos Negócios, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Mendonça, Luis Carvalheira De, Participação Na Organização, Editora Atlas, São Paulo, 1987;

Mintzberg, Henry , Estrutura E Dinâmica Das Organizações , 2a Edição Publicações Dom Quixote, Lisboa, Portugal, Setembro De 1999;

Miranda, Roberto Lira, Qualidade Total, (Rompendo As Barreiras Entre A Teoria E A Prática), 2a Edição, Makron Books, São Paulo, 1995;

Moggi, Jair, Administração Participativa E Nível De Identificação Com A Empresa: Um Estudo De Caso, Dissertação De Mestrado, Fea/Usf, São Paulo, 1991;

Moggi, Jair, O Espírito Transformador, 2a Edição, Editora Infinito, São Paulo, 2000;

Mohrman Jr, Allan M And Others, Large-Scale Organizacional Change, Jossey-Basspublishers, San Francisco, Usa , 1989;

Motta Fernando C Prestes, Caldas, Miguel P (Org), Cultura Organizacional E Cultura Brasileira, Editora Atlas São Paulo, 1997;

Motta Fernando C Prestes, O Que É Burocracia, Editora Brasiliense, São Paulo, 2000;

Motta Fernando C Prestes, Vasconcelos, Isabella F. Gouveia de, Editora Thomson, São Paulo, 2002;

Motta, Helena, Crise E Reforma Do Estado Brasileiro, Editora Uff, Juiz De Fora, Mg, 2000;

Naisbitt, John, Paradoxo Global, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Nardy, Cid, O Desafio Da Mudança, Editora Gente, São Paulo, 1999;

Netto, F. S.; Zuliani, D.; Braz, E. Deca Eletrônica: inovações e impactos decorrentes da implantação do portal cadastral de serviços públicos no Estado de São Paulo. In: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. Anais, Rio de Janeiro: ANPAD, set.2002. (CD-ROM)

Netto, F. S. Elementos propulsores e inibidores do uso de soluções informatizadas na modernização da prestação de serviços públicos na administração direta brasileira. Franca: 2001. Dissertação (Mestrado em Administração) – FACEF, Franca

Neu, Jerome, Organizador, The Cambridge Companion To Freud, Cambridge University Press, Cambridge, 1991;

Fazendário, Edição Da Secretaria Da Fazenda Do Estado De São Paulo, Do Número 01 A 28, 1998, 1999, 2000;

Ohmae, Kenichi, O Fim Do Estado-Nação, Campus-Publifolha,

Ortiz, Renato, Mundialização Da Cultura, Brasiliense, São Paulo, 1994;

Osborne, David, E Gabler, Reinventando O Governo, São Paulo, Editora Campus,RJ,1997;

Osborne, David, E Plastrik, Peter, Banishing Bureaucracy, Addison Wesley, Reading, Usa, 1997;

Ouchi, William, Theory Z, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachusetts, Eua, 1981;

Ouchi, William, Teoria Z, Como As Empresas Podem Enfrentar O Desafio Japonês, 10 A Edição,

Editora Nobel, São Paulo, 1986;

Pascale, Richard Tanner, Athos Anthony G, As Artes Gerenciais Japonesas, Record, 1982;

Pereira, Luiz Carlos Bresser E Outros (Org), Sociedade E Estado Em Transformação, Unesp, Enap E Imprensa Oficial, São Paulo, 2001;

Pereira, Luiz Carlos Bresser, Motta, Fernando C. Prestes, Introdução à Organização Burocracia, Brasiliense, São Paulo, 1983;

Pereira, Luiz Carlos Bresser E Spink, Peter, Reforma Do Estado E Administração Pública Gerencial, Fgv Editora, Rio De Janeiro, 1998a;

Pereira, Luiz Carlos Bresser, Reforma Do Estado Para A Cidadania, Enap-Editora 34, Brasília, São Paulo, 1998;

Peters,Thomasj., Waterman, Robert H., In Searcho Of Excellence, Warner Books, New York,Usa, 1982;

Peters, Tom Ande Austin, Nancy, A Passion For Excellence, Random House, Nova Iorque, 1985;

Peters, Tom, Thriving On Chaos, Alfred A Knopf, Nova Iorque, 1988;

Plano Diretor Da Reforma Do Aparelho Do Estado, Presidência Da Republica, Brasília, 1995;

Petrucci, Vera, Schwartz, Leticia, Administração Pública Gerencial: A Reforma De 1995, Editora Universidade De Brasília, Brasília, 1999;

Pinchot, Gifford E Pinchot, Elizabeth, O Poder Das Pessoas, Editora Campus, Rio De Janeiro, 1995;

Pinto, Eder Paschoal, Multianálise Do Desempenho E Do Potencial, Editora Sts, São Paulo, 1995;

Popcorn, Faith, O Relatório Popcorn, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Queiroz, Evodio Kaltenecker Ritto De, Qualidade Segundo Garvin, Editora Annablume, São Paulo, 1995;

São Paulo, 1999;

Revista De Administração Contemporânea - Rac , Vol 4 , No 1 , Anpad (Associação Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração, Curitiba, Jan/Abr.2000;

Rac-, Vol 4, No 2, Anpad, Curitiba, 2000;

Rac , Vol 5, No 3, Anpad, Curitiba, 2001 ;

Reae – Revista De Administração De Empresas, Fundação Getúlio Vargas –Fgv, São Paulo, Vol 41, No 2, Abr/Jun, 2001;

Reae, Fgv, São Paulo, Vol 40, No 3, 2000;

Ricca, José Luiz; Lima Mário Salgado; Santana, Solange Maria, Gestão Participativa: Experiências Inovadoras Na Administração Estadual Com Ênfase Na Participação Dos Servidores 1995-1998, Imprensa Oficial Do Estado, São Paulo, 1999;

Sato, Cláudio Seiji, Utilizando A Internet Na Administração Pública, Enap, Brasília, 1997;

Saur, Ricardo Adolfo De Campos, A Tecnologia Da Informação Na Reforma Do Estado, Enap, Brasília, 1996;

Schein, Edgar H., Organizational Culture And Leadership, Second Edition, Jossey-Bass, San Francisco, Usa, 1992;

Schein, Edgar H, Guia De Sobrevivência Da Cultura Corporativa, José Olympio Editora, Rio De Janeiro, 1999;

Senge, Peter E Outros, A Quinta Disciplina Caderno De Campo, Qualitymark, Rio De Janeiro, 1999;

Senge, Peter M, A Quinta Disciplina, Editora Best Seller, São Paulo, 1990;

Senge, Peter M, The Fifth Discipline, Doubleday, New York, Eua, 1990;

Sergiovanni, Thomas J, Corbally, John E, (Edited By), Leadership And Organizacional Culture, University Of Illinois Press, Urbana,Usa, 1986;

Silva, Reinaldo O. Da, Teorias Da Administração, Editora Pioneira, São Paulo, 2001;

Silveirajr, Aldery: Vivacqua, Guilherme,Planejamento Estratégico Como Instrumento De Mudança Organizacional, 2a Edição, Editora Atlas, São Paulo, 1999;

Singer, Paul, Souza, André Ricardo De, A Economia Silidária No Brasil, Editora Contexto, São Paulo, 2000;

Slater, Robert Estratégias De Investimentos De George Soros, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Slater, Robert, Liderança De Alto Impacto, Campus-Publifolha, 1999;

Sobreira Netto, Francisco Elementos propulsores e inibidores do uso de soluções informatizadas na modernização da prestação de serviços públicos na administração direta brasileira. Franca: 2001. Dissertação (Mestrado em Administração) – FACEF, Franca

Souza, Edela Lanzer Pereira De, Clima E Cultura Organizacionais, Editora Edgard Blücher, São Paulo, 1978;

Steiner, George And Miner, John, Management Policy Ande Strategy, Mcmillan Co, New York, Usa, 1977;

Stoner,James A.F, Administração, Prentic/Hall do Brasil,Rio de Janeiro,1995;

Sveiby, Karl Erik, A Nova Riqueza Das Organizações, Editora Campus, 4a Edição, Rio De Janeiro, 1998;

Tarrant, John J, Drucker (The Man Who Invented The Corporate Society), Warner Books, Nova Iorque, 1976;

Teixeira Anibal, Reengenharia No Governo Paradigmas Para O Brasil 2000, Makron Books, São

Paulo, 1996;

Teixeira, Hélio Janny, Santana, Solange Maria, Remodelando A Administração Pública, Editora Edgard Blücher, São Paulo, 1990;

Terra, José Cláudio Cyrineu, Gestão Do Conhecimento, Negócio Editora, 2ª Edição, São Paulo, 2000;

Thurow, Lester C, The Future Of Capitalism, William Morrow And Company, Nova

Tichy, Noel M, O Motor Da Liderança, Editora Educator, São Paulo, 1999,

Toffler, Alvin, Powershift, As Mudanças Do Poder, Record, Rio De Janeiro, 1990;

Tomasko, Robert, Crescer, Não Destruir, Campus-Publifolha, São Paulo, 1999;

Trabtenberg, Maurício, Administração Poder E Ideologia, Cortez Editora, 1989;

Venosa, Roberto (Org), Participação E Participações, Editora Babel Cultural , São Paulo, 1986 ;

Vivacqua, Guilherme E Silveira Jr, Aldery, Planejamento Estratégico, Como Instrumento De Mudança Organizacional, 2ª Edição, Editora Atlas, São Paulo 1999;

Vroom, Victor H, Deci, Edward L, Management And Motivation, Penguin Books, Londres, 1970;

Walton Mary, Método Deming Na Prática, Editora Campus, Rio De Janeiro, 1992;

Weber, Max, Ensaios De Sociologia, 5ª Edição, Ltc Editora, Rio De Janeiro, 1982;

Weber, Max, Economia Y Sociedad, Editora Fondo De Cultura Económica, Cidade Do México, Decima Terceira Impressão, 1999;

Weber, Max, Economia E Sociedade Volume 2, Editora Da Universidade De Brasília, Brasília, 1999;

Weber, Max, Os Pensadores, Editora Abril, São Paulo, 1ª Edição, Maio 1974;

Weber, Max, Metodologia Das Ciências Sociais Vol 1 E 2, Cortez Editora, São Paulo, 2a Edição, 1993;

Weber, Marianne, Biografia De Max Weber, Editora Fondo De Cultura Econômica , Cidade Do México, 1995;

Whiteley, Richard, A Empresa Voltada Para O Cliente, Campus- Publifolha, São Paulo, 1999;

Wood Jr , Thomaz, (Org), Mudança Organizacional, 2a Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2000;

Zairi, Mohamed, Leonard, Paul, Benchmarking Prático, Atlas, São Paulo, 1995;

Zylberstajn, Hélio, A Plr Está Funcionando?, Informações Fipe, No 24, Junho/2000; São Paulo;

# Anexos

## A.1 - Modelos de Deca Papel

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DA FAZENDA**

**IMPOSTO DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS**  
**DECLARAÇÃO CADASTRAL - DECA**

1 MICROFILME

2 Nº DESTA DECA	4 Nº DA DECA ANTERIOR	6 INSCRIÇÃO ESTADUAL
3 ENDEREÇO DO CONTRIBUÍVEL 3.1 CÓDIGO DO LOGRADOURO		

**FINALIDADE DESTA DECLARAÇÃO (assinado com "X" e indique a data)**

7 ABERTURA	10 CANCELAMENTO	12 NOVA INSCRIÇÃO ESTADUAL
8 SE POR MUDANÇA DE MUNICÍPIO, INDIQUE 8.1 MUNICÍPIO ANTERIOR		11 NOVO MUNICÍPIO
9 INSCRIÇÃO ESTADUAL ANTERIOR		

**ALTERAÇÕES E SITUAÇÕES E OCORRÊNCIAS**

13 NOME OU RAZÃO SOCIAL	19 REGIME DE AFUPURAÇÃO
14 C/C - CADASTRO GERAL DE CONTRIBUÍVELS	20 PARCELA DA ESTIMATIVA
15 NÚMERO DE INSCRIÇÃO NO REGISTRO DO COMÉRCIO	21 QUADRO SOCIETÁRIO
16 DATA DE INÍCIO DE ATIVIDADE	22 SOLICITAÇÃO - 2ª VIA DA FIC
17 C/C - CÓDIGO DE ATIVIDADE ECONÔMICA	23 SOLICITAÇÃO - 2ª VIA DO CARNÊ DE ESTIMATIVA
18 ENDEREÇO	24 OUTRAS (descreva no campo 55)

**DADOS RELATIVOS AO ESTABELECIMENTO**

25 NOME OU RAZÃO SOCIAL	26 C/C	27 NÚMERO
28 NOME DE ATIVIDADE	29 INÍCIO DE ATIV.	30 C/AB
31 TIPO DE ATIVIDADE	32 ZONA	33 C/OP
34 TIPO DE ATIVIDADE	35 ZONA	36 C/OP
37 BARRIO/DISTRITO	38 MUNICÍPIO	39 UF
40 LOCALIZAÇÃO	41 TELEFONE	
42 VALOR DA PARCELA DA ESTIMATIVA		
43 INVENTÁRIO		
44 INVENTÁRIO		
45 INVENTÁRIO		
46 INVENTÁRIO		
47 INVENTÁRIO		
48 INVENTÁRIO		
49 INVENTÁRIO		
50 INVENTÁRIO		
51 INVENTÁRIO		
52 INVENTÁRIO		
53 INVENTÁRIO		
54 INVENTÁRIO		

**55 HISTÓRICO DAS ALTERAÇÕES**

**QUADRO SOCIETÁRIO (indique a data somente nas hipóteses 1ª e 3ª)**

56	1 SEM ALTERAÇÃO 2 COM ALTERAÇÃO 3 INCLUIÇÃO	60 NOME	61 LOGRADOURO	62 MUNICÍPIO	63 UF	64 CEP	65 BARRIO/DISTRITO	66 MUNICÍPIO	67 UF
57	68 NOME	69 LOGRADOURO	70 MUNICÍPIO	71 UF	72 CEP	73 BARRIO/DISTRITO	74 MUNICÍPIO	75 UF	76 CEP
58	77 NOME	78 LOGRADOURO	79 MUNICÍPIO	80 UF	81 CEP	82 BARRIO/DISTRITO	83 MUNICÍPIO	84 UF	85 CEP
59	86 NOME	87 LOGRADOURO	88 MUNICÍPIO	89 UF	90 CEP	91 BARRIO/DISTRITO	92 MUNICÍPIO	93 UF	94 CEP
60	95 NOME	96 LOGRADOURO	97 MUNICÍPIO	98 UF	99 CEP	100 BARRIO/DISTRITO	101 MUNICÍPIO	102 UF	103 CEP
61	104 NOME	105 LOGRADOURO	106 MUNICÍPIO	107 UF	108 CEP	109 BARRIO/DISTRITO	110 MUNICÍPIO	111 UF	112 CEP
62	113 NOME	114 LOGRADOURO	115 MUNICÍPIO	116 UF	117 CEP	118 BARRIO/DISTRITO	119 MUNICÍPIO	120 UF	121 CEP
63	122 NOME	123 LOGRADOURO	124 MUNICÍPIO	125 UF	126 CEP	127 BARRIO/DISTRITO	128 MUNICÍPIO	129 UF	130 CEP
64	131 NOME	132 LOGRADOURO	133 MUNICÍPIO	134 UF	135 CEP	136 BARRIO/DISTRITO	137 MUNICÍPIO	138 UF	139 CEP
65	140 NOME	141 LOGRADOURO	142 MUNICÍPIO	143 UF	144 CEP	145 BARRIO/DISTRITO	146 MUNICÍPIO	147 UF	148 CEP
66	149 NOME	150 LOGRADOURO	151 MUNICÍPIO	152 UF	153 CEP	154 BARRIO/DISTRITO	155 MUNICÍPIO	156 UF	157 CEP
67	158 NOME	159 LOGRADOURO	160 MUNICÍPIO	161 UF	162 CEP	163 BARRIO/DISTRITO	164 MUNICÍPIO	165 UF	166 CEP

**EXCLUSÃO DE TITULARES/SOCIETÁRIOS**

167	168 NOME	169 DATA
168	170 NOME	171 DATA
169	172 NOME	173 DATA
170	174 NOME	175 DATA
171	176 NOME	177 DATA
172	178 NOME	179 DATA
173	180 NOME	181 DATA
174	182 NOME	183 DATA
175	184 NOME	185 DATA
176	186 NOME	187 DATA
177	188 NOME	189 DATA

**DADOS RELATIVOS AO SIGNATÁRIO**

191 NOME	192 UF	193 CEP
194 LOGRADOURO	195 UF	196 CEP
197 BARRIO/DISTRITO	198 MUNICÍPIO	199 UF

200 DATA E ASSINATURA

201 DATA E ASSINATURA

202 DATA E ASSINATURA

203 DATA E ASSINATURA

204 DATA E ASSINATURA

205 DATA E ASSINATURA

206 DATA E ASSINATURA

207 DATA E ASSINATURA

208 DATA E ASSINATURA

209 DATA E ASSINATURA

210 DATA E ASSINATURA

211 DATA E ASSINATURA

212 DATA E ASSINATURA

213 DATA E ASSINATURA

214 DATA E ASSINATURA

215 DATA E ASSINATURA

216 DATA E ASSINATURA

217 DATA E ASSINATURA

218 DATA E ASSINATURA

219 DATA E ASSINATURA

220 DATA E ASSINATURA

221 DATA E ASSINATURA

222 DATA E ASSINATURA

223 DATA E ASSINATURA

224 DATA E ASSINATURA

225 DATA E ASSINATURA

226 DATA E ASSINATURA

227 DATA E ASSINATURA

228 DATA E ASSINATURA

229 DATA E ASSINATURA

230 DATA E ASSINATURA

231 DATA E ASSINATURA

232 DATA E ASSINATURA

233 DATA E ASSINATURA

234 DATA E ASSINATURA

235 DATA E ASSINATURA

236 DATA E ASSINATURA

237 DATA E ASSINATURA

238 DATA E ASSINATURA

239 DATA E ASSINATURA

240 DATA E ASSINATURA

241 DATA E ASSINATURA

242 DATA E ASSINATURA

243 DATA E ASSINATURA

244 DATA E ASSINATURA

245 DATA E ASSINATURA

246 DATA E ASSINATURA

247 DATA E ASSINATURA

248 DATA E ASSINATURA

249 DATA E ASSINATURA

250 DATA E ASSINATURA

251 DATA E ASSINATURA

252 DATA E ASSINATURA

253 DATA E ASSINATURA

254 DATA E ASSINATURA

255 DATA E ASSINATURA

256 DATA E ASSINATURA

257 DATA E ASSINATURA

258 DATA E ASSINATURA

259 DATA E ASSINATURA

260 DATA E ASSINATURA

261 DATA E ASSINATURA

262 DATA E ASSINATURA

263 DATA E ASSINATURA

264 DATA E ASSINATURA

265 DATA E ASSINATURA

266 DATA E ASSINATURA

267 DATA E ASSINATURA

268 DATA E ASSINATURA

269 DATA E ASSINATURA

270 DATA E ASSINATURA

271 DATA E ASSINATURA

272 DATA E ASSINATURA

273 DATA E ASSINATURA

274 DATA E ASSINATURA

275 DATA E ASSINATURA

276 DATA E ASSINATURA

277 DATA E ASSINATURA

278 DATA E ASSINATURA

279 DATA E ASSINATURA

280 DATA E ASSINATURA

281 DATA E ASSINATURA

282 DATA E ASSINATURA

283 DATA E ASSINATURA

284 DATA E ASSINATURA

285 DATA E ASSINATURA

286 DATA E ASSINATURA

287 DATA E ASSINATURA

288 DATA E ASSINATURA

289 DATA E ASSINATURA

290 DATA E ASSINATURA

291 DATA E ASSINATURA

292 DATA E ASSINATURA

293 DATA E ASSINATURA

294 DATA E ASSINATURA

295 DATA E ASSINATURA

296 DATA E ASSINATURA

297 DATA E ASSINATURA

298 DATA E ASSINATURA

299 DATA E ASSINATURA

300 DATA E ASSINATURA

Fonte: SEFAZ.

## A.2 - Modelos de Formulários de Deca Eletrônica

### Deca

Estabelecimento			
Inscrição Estadual	Situação	Data da Situação	
	<b>CONTRIBUENTE ATIVO</b>	<b>23/05/2002</b>	
Posto Fiscal	DRT		
<b>PF: 392 - JACAREI</b>	<b>DRT: 03 - TAUBATE</b>		
Nome ou Razão Social			
Nome Fantasia			
CNPJ	NIRE	Início Atividade	
		<b>23/05/2002</b>	
Capital Social	Tipo de Estabelecimento	Franquia	
<b>1.000,00</b>	<b>FILIAL</b>	<b>NENHUMA</b>	
Tipo Jurídico			
<b>Sociedade por Quotas de Responsabilidade</b>			
Início de Regime	Regime de Apuração	Substituição Tributária	
<b>23/05/2002</b>	<b>NORMAL RPA</b>	<b>NÃO</b>	
Endereço			
Tipo	Logradouro	Número	
Complemento	Bairro	CEP	
Município			UF
<b>JACAREI</b>			<b>SP</b>
Comunicações			
DDD Fone	Telefone	DDD Fax	Fax
e-mail			

CNAE			
Início CNAE	CNAE	Descrição do CNAE	
<b>23/05/2002</b>	<b>2099.100</b>	<b>Fabricação de outros produtos elaborados de metal</b>	
Data CFR	CPR Normal	CPR-ST	
<b>23/05/2002</b>	<b>1031</b>		
Data Protocolo	Protocolo Cateto	Data Cateto	Usença Cateto
<b>12/09/2001</b>			
Contabilista			
Tipo CRC	CRC	Documento	
<b>Contabilista</b>			
Participante 1			
Situação	Data da Situação		
<b>Ativo</b>	<b>23/05/2002</b>		
Tipo de Participação	Assina pela Empresa		
<b>Sócio</b>	<b>SIM</b>		
Nome			
Documento			
RD			
Tipo	Logradouro	Número	
<b>RUA</b>	<b>ANTOI</b>	<b>406</b>	
Complemento	Bairro	CEP	
<b>A</b>	<b>SANTA TEREZINHA</b>		
Município			UF
<b>BELO HORIZONTE</b>			<b>MG</b>
DDD Fone	Telefone	DDD Fax	Fax
e-mail			

Fonte: SEFAZ

Participante 2			
Situação		Data da Situação	
Ativo		23/05/2002	
Tipo de Participação			Aciona pela Empresa
Gerente Delegado (contrato social)			SI
Nome			
Documento			
RD			
Tipo		Logradouro	Número
RUA		XI	1436
Complemento		Bairro	CEP
		JARDIM AEROPORTO	XXXXXX-XXXX
Município			UF
			SP
DDD Fone	Telefone	DDD Fax	Fax
(012)			
e-mail			

Esta Declaração corresponde a expressão da vontade, sujeitando-se o infrator em caso de falsidade ideológica previsto no Código Penal.

Fonte: SEFAZ

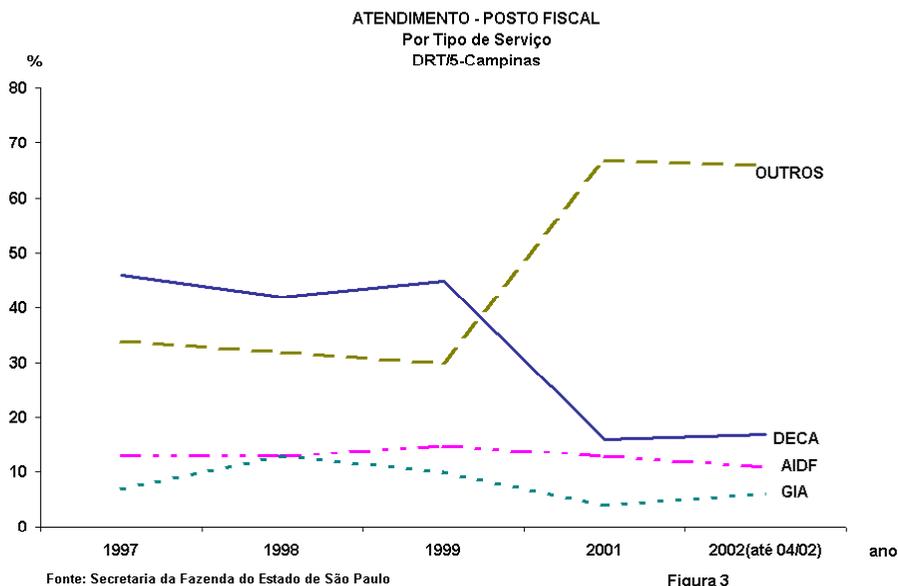
## Protocolo DECA

CONSULTA : PROTOCOLO DECA				
Inscrição Estadual :				
Protocolo DECA : 452518233			Jurisdição : Posto Fiscal JACAREI	
Operação : Abertura - DECA Inicial				
Nome / Razão Social : F				
Ação	Data	Situação	Mensagem	
Base SEFAZ - Interna	May 10 2002 4:33PM	OK	PROCESSANDO CONSISTÊNCIAS INTERNAS. AGUARDE II	
Base CORREIO	May 10 2002 4:33PM	ATENÇÃO	CORREIO: ENDEREÇO ALTERADO PELO CONTRIBUINTE. AGUARDE PROTOCOLO EM PROCESSAMENTO.	
Base SEFAZ - Interna	May 10 2002 10:21PM	ATENÇÃO	RQ JA CADASTRADO PARA OUTRO CPF E / OU CNPJ JA CADASTRADO PARA OUTRA IE	
Base SEFAZ - Interna	May 10 2002 10:21PM	OK	CONSISTÊNCIAS INTERNAS CONCLUÍDAS. SISTEMA PROCESSANDO CONSISTÊNCIAS EXTERNAS. AGUARDE III	
Base JUCESP	May 14 2002 7:48AM	AVISO	VERIFICAÇÃO SENDO REALIZADA	
Base JUCESP	May 14 2002 8:06AM	ERRO	NÃO EXISTEM DADOS CADASTRAIS PARA QUADRO SOCIETÁRIO ASSOCIADOS AO NIRE INFORMADO	
Base JUCESP	May 14 2002 8:06AM	ATENÇÃO	Prezado Contribuinte: O sistema constatou a(s) inconsistência(s)/erro(s) acima indicado(s). Em caso de preenchimento incorreto, corrija a DECA e reenvie o formulário. Caso contrário, <a href="#">clique aqui</a> .	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:22AM	ATENÇÃO	Senhor Contribuinte, ignore todas as mensagens acima(s) e cumpra a(s) exigência(s) estabelecida(s).	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:23AM	PENDENCIA	Os dados digitados na DECA estão incompatíveis com os existentes na JUCESP.	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:23AM	EXIGENCIA	Compareça ao Posto Fiscal de sua Jurisdição munido dos seguintes documentos:	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:23AM	EXIGENCIA	CPF e documento de identidade do titular, sócios, diretores ou representantes legais;	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:23AM	EXIGENCIA	Comprovante de endereço do estabelecimento;	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:23AM	EXIGENCIA	Comprovante de endereço do titular, sócios ou diretores;	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:23AM	EXIGENCIA	Ficha de inscrição junto ao CNPJ;	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:23AM	EXIGENCIA	Contrato social e respectivas alterações, registrados na JUCESP.	
Base ACAO FISCAL	May 15 2002 10:23AM	EXIGENCIA	Obs: O não comparecimento no prazo de 30 dias implicará no indeferimento da solicitação.	

Fonte: SEFAZ

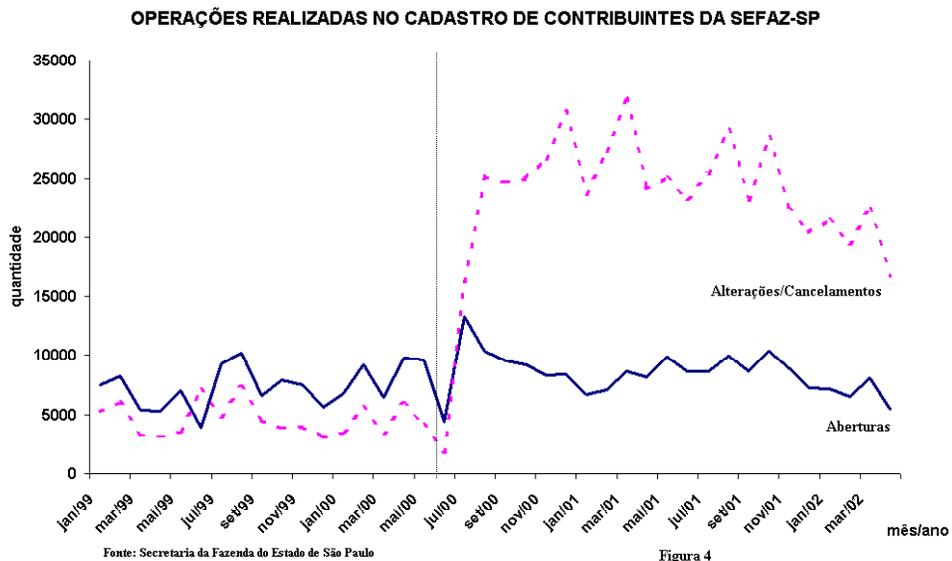
### A.3 - Diretrizes do Projeto – Deca Eletrônica

#### Atendimento – Posto Fiscal – DRT-5



Fonte: Sobreira/2001

#### Operações realizadas no cadastro de Contribuintes da Sefaz - SP



Fonte: Sobreira/2001

## A 4 - Serviços cadastrais disponíveis aos contribuintes por meio de Internet

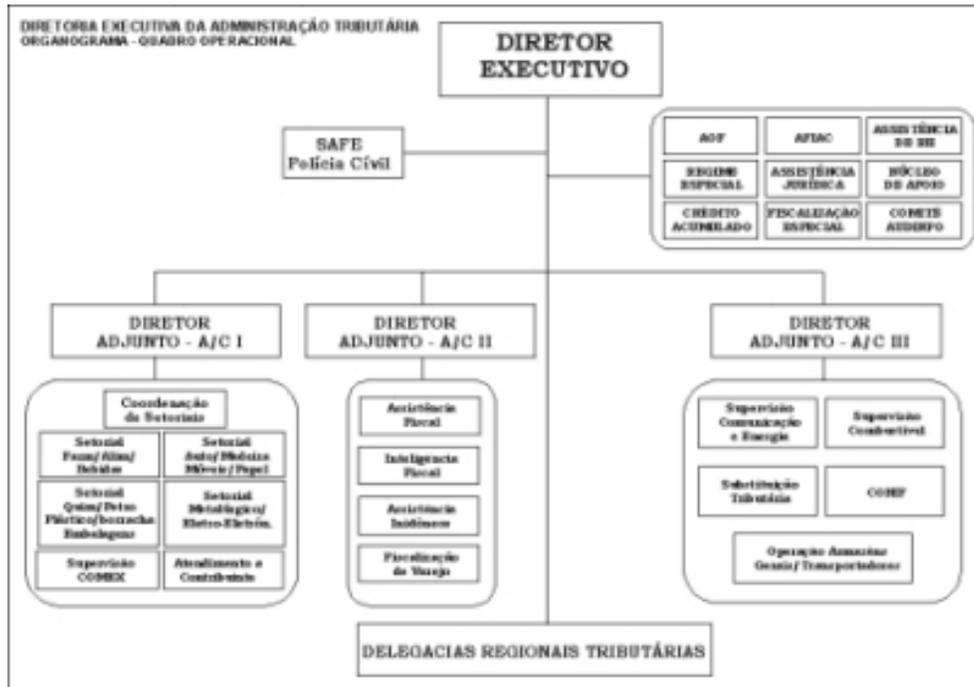
### Segundo Benchmark – Setembro de 2001

UF	SITE	Identificação/ Autenticação do Contribuinte	Consulta ao Pública ao Cadastro	Consulta ao Cadastro para o Contador	Consulta Sócios	Consulta a Estabelecimentos de	Inclusão no Cadastro de Contribuintes	Alterações no Cadastro de Contribuintes	Consulta ao Cadastro de Contadores	Alterações no Cadastro de Contadores	TOTAL FUNCIONALIDADES
AC	www.ac.gov.br/sefaz	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
AL	www.sefaz.al.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
AM	www.sefaz.am.gov.br	X	X	-	-	-	-	-	-	-	2
AP	www.sefaz.ap.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
BA	www.sefaz.ba.gov.br	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
CE	www.sefaz.ce.gov.br	X	X	-	-	-	-	-	-	-	2
DF	www.sefp.df.gov.br	X	X	-	-	-	-	-	X	-	3
ES	www.sefa.es.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
GO	www.sefaz.go.gov.br	-	X	X	-	-	-	X	-	-	3
MA	www.gere.ma.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
MG	www.sef.mg.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
MS	www.sefaz.ms.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
MT	www.sefaz.mt.gov.br	X	X	X	-	-	-	-	X	X	5
PA	www.sefa.pa.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
PB	www.sefin.pb.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
PE	www.sefaz.pe.gov.br	X	X	X	X	X	-	X	X	X	8
PI	www.sefa.pi.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
PR	www.fazenda.pr.gov.br	X	X	X	X	X	-	X	-	-	6
RJ	www.sef.rj.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
RN	www.set.rn.gov.br	X	X	-	-	-	-	-	-	-	2
RO	www.sefin.ro.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
RR	sintegra.sefaz.rr.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
RS	www.sefaz.rs.gov.br	X	X	-	-	-	-	X	-	X	4
SC	www.sef.sc.gov.br	X	X	-	-	-	-	-	-	-	2
SE	www.sefaz.se.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
SP	www.fazenda.sp.gov.br	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
TO	www.sefaz.to.gov.br	-	X	-	-	-	-	-	-	-	1
TOTAL SERVIÇOS ESTADUAIS		11	27	6	4	4	2	6	5	5	70

LEGENDA: (-) Não disponível; (X) Disponível

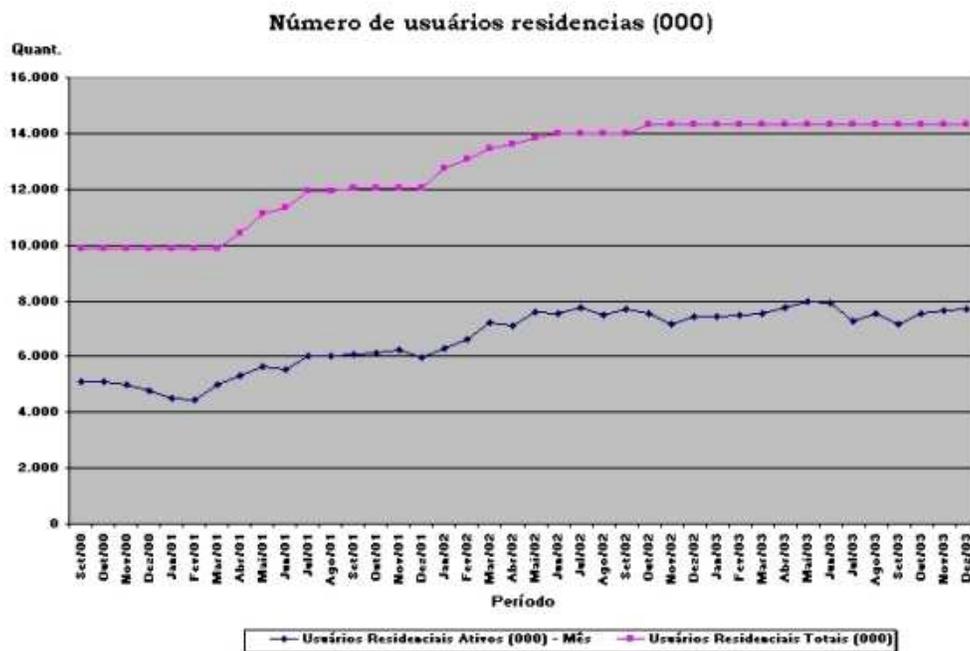
Fonte: Documento PNAFE – Web sites de administrações tributárias estaduais e DF Tabela 1

## A 5 - Organograma da DEAT em 2004 com o uso de Matriz



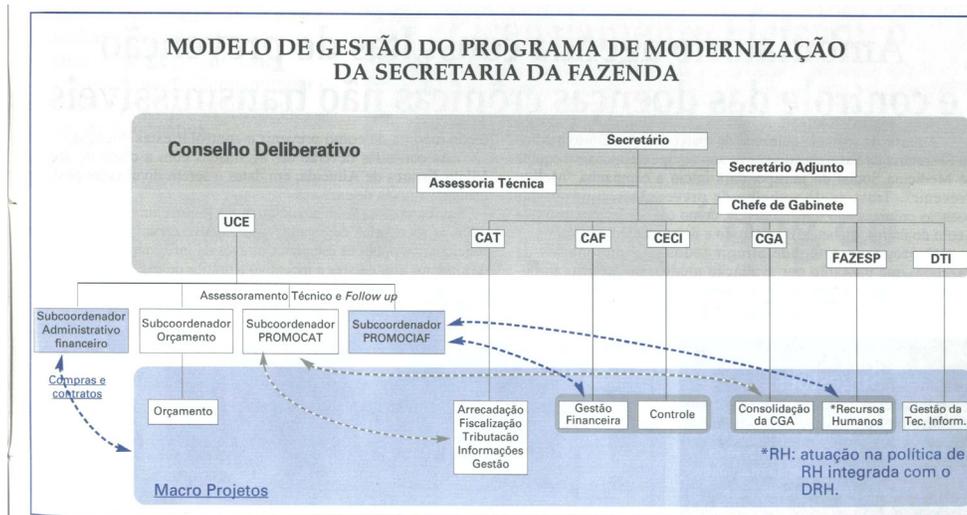
Organograma da DEAT em 2004 com o uso de Matriz – Fonte: DEAT/SEFAZ

## A.6 - Usuário de Internet do Brasil residenciais (fonte: IBOPE)



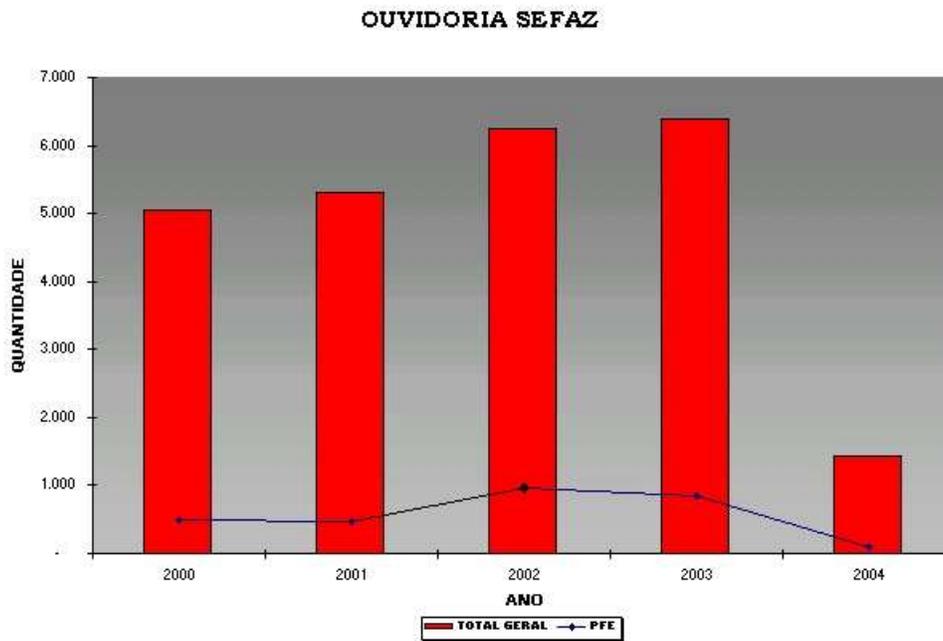
Usuário de Internet do Brasil residenciais (Fonte: IBOPE)

## A.7 - Modelo de Gestão do Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda



Sistema de Administração da Tecnologia da Informação da SEFAZ (Fonte: DEAT SEFAZ)

## A.8 - Ouvidoria SEFAZ



Reclamações sobre o PFE na Ouvidoria da SEFAZ, fonte Ouvidoria, ano 2004 até o mês de abril  
(Fonte: Ouvidoria – SEFAZ)



## A.10 - “Veja”, porque o Brasil não é primeiro mundo



Estudo do Banco Mundial, Doing Business 2004, analisado por “Veja” 28.01.2004 pags. 72 a 85

## A.11 - Folheto de Lançamento da Deca Eletrônica da SEFAZ de junho-2002 que a primeira no mundo

**DECA ELETRÔNICA É A DECA NA INTERNET.**

A Deca, Declaração Cadastral, é o instrumento que permite ao contribuinte do ICMS abrir uma empresa, alterar dados ou encerrar as atividades.

A Deca Eletrônica é a Deca na Internet. Ela economiza tempo e dinheiro do contribuinte, acaba com as filas intermináveis nos postos fiscais e elimina a rotina burocrática da Secretaria da Fazenda.

A Deca Eletrônica é mais um serviço do Posto Fiscal Eletrônico, que está sendo implantado em todo o Estado, para facilitar a vida do cidadão.

**DECA ELETRÔNICA**

Inédita no mundo. Mais um serviço do Posto Fiscal Eletrônico a favor do bom contribuinte.

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA DA FAZENDA**  
Coordenadoria da Administração Tributária  
**PROMOCAT**  
Programa de Modernização da Coordenação da Administração Tributária

**DECA ELETRÔNICA**

**Pela primeira vez no mundo, é possível abrir uma empresa pela Internet**

Folheto do lançamento da Deca Eletrônica (Fonte: DI – SEFAZ)

## A.12 - Notícia mostrando a vontade política do governador Mário Covas com relação às mudanças na SEFAZ.

DOMINGO, 10 DE FEVEREIRO DE 2002

FOLHIM

ESTADOS

© ESTADO DE SÃO PAULO - A7

# BID vai 'exportar' modelo de fiscalização de SP

**Sistema Integrado de Informações da Fazenda deve receber mais US\$ 30 milhões**

MARIANA CAETANO

A malha fina do governo paulista sobre os contribuintes está perto de virar produto de exportação. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estuda apresentar o modelo de controle eletrônico da arrecadação de impostos do governo paulista como referência para outros países e promete liberar US\$ 30 milhões para que a Secretaria da Fazenda conclua a adoção do modelo, batizado de Sistema Integrado de Informações.

A informatização dos trabalhos de controle e arrecadação em São Paulo foi responsável, por exemplo, pelo crescimento de 300% do total recolhido com o imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Segundo o secretário da Fazenda, Fernando Dall'Acqua, o imposto rendeu ao Estado R\$ 800 milhões em 1995. A projeção para 2002 chega a R\$ 3 bilhões. "O índice de sonegação caiu praticamente a zero", afirma.

Hoje, 78,2% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) recolhido é fiscalizado sob o Sistema Integrado, que foi instaurado em 1997. Neste caso, os papéis ainda são difíceis de calcular. "Mas a diferença é brutal", avalia Dall'Acqua. A Fazenda passou a executar a fiscalização pelos diferentes setores da economia.

A comparação entre os resultados de 2000 e 2001 mostra que a participação de praticamente todos os segmentos fiscalizados no total arrecadado cresceu acima da média geral de 3,8%. O setor de maquiagem, papel e móveis, aumentou a arrecadação em 21,1%. O automotivo, em 13,29%; a

metalurgia, em 7,9%.

A finalização do novo modelo deve ser concluída em dois anos. O sistema, que até agora custou US\$ 137 milhões (metade foi financiado pelo BID), partiu de três procedimentos básicos: a fiscalização passou a ser feita por segmento econômico; os agentes fiscais foram divididos e treinados por setor e a legislação tributária para cada setor também foi aperfeiçoada.

Antes da mudança, cada um dos 3.400 fiscais do Estado tinha de vigiar uma média de 132 empresas de diferentes atividades. Vale lembrar que cada atividade pode ter regras próprias. "Era inviável a fiscalização eficiente em todo Estado. O volume de trabalho acumulado por fiscal era muito grande e era impossível que ele estivesse a par da legislação válida para todas as áreas", admite Dall'Acqua. "A grande empresa basicamente não tinha controle."

Foco - Hoje, os fiscais são especializados não só na legislação tributária do seu setor de atuação, como tornaram-se especialistas também nas práticas comerciais típicas daquela área. A fiscalização tornou-se mais objetiva. Antes de ir a campo, o agente está munido de informações que orientam seu trabalho. Auditorias não são mais feitas por amostragem, têm foco específico.

O trabalho é possível por meio da informatização dos dados de todos os personagens envolvidos numa operação comercial. A secretaria desenvolveu ferramentas que permitem o cruzamento de informações das atividades desses agentes. A partir dos relatórios de fornecimento de reprodutos a uma farmácia e de vendas deste estabelecimento, o fiscal pode automaticamente saber se o imposto recolhido por essa farmácia está correto, por exemplo. No mínimo pode descobrir indícios de que o estabelecimento está cometendo alguma irregularidade.

Filtro - O filtro inicial do trabalho dos fiscais se dá por meio das médias auferidas em cada setor e também pelo histórico de arrecadação de cada empresa. A partir daí, mês a mês, o contribuinte pode ter três destinos diferentes. Quem arrecada acima da média do segmento, é monitorado à distância, apenas pelo meio eletrônico, no sistema alimentado por informações de fornecedores, compradores, etc.

Quem está abaixo ou próximo da média cai num grupo de acompanhamento com visitas. São três visitas por semestre.

Um terceiro grupo será auditado. São incluídos aí os contribuintes que recolhem menos imposto do que a média em seu setor e cujo recolhimento de ICMS é desproporcional a seu faturamento.

"O grande contribuinte passou a ser fiscalizado de fato e o sistema introduziu uma mudança cultural no processo. Como o fiscal já chega com as informações, o contribuinte não tem como esconder a infração. E a eficácia do trabalho também faz com que o contribuinte deixe de sonegar", avalia o secretário da Fazenda, que espera receber o financiamento do BID até o começo do ano que vem

da, que inclui o controle online da venda de álcool e da arrecadação por segmento econômico. É baseado no princípio do governo eletrônico - o uso da informática como instrumento de administração.

Controle geral - Além da fiscalização do ICMS, o governo eletrônico na Secretaria da Fazenda é aplicado no sistema de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) - que hoje pode ser pago em postos bancários apenas fornecendo o número Renavam do veículo - e na Bolsa Eletrônica de Compras, que funciona como uma espécie de "leilão às avessas".

Por meio da bolsa, o governo faz compras de até R\$ 20 mil para todas as secretarias. Segundo Dall'Acqua, o Estado conseguiu uma economia no último ano de 21,4% com esse mecanismo. (M.C.)

**Fazenda instalará medidor contra sonegação em postos**

O sistema de fiscalização da Secretaria da Fazenda para controlar o recolhimento do imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ainda enfrenta problemas. Entre todos os setores da economia, o maior índice de sonegação de ICMS ocorre na produção e venda de combustíveis - principalmente no comércio de álcool.

É por isso que a maior parte dos US\$ 30 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) será usada no desenvolvimento de medidores, que serão instalados a partir do ano que vem em cada 1 dos 9 mil postos de venda de álcool. Os medidores estarão conectados com a secretaria, permitindo o controle em tempo real do volume negociado nas bombas.

"Isso deve tornar inviável a sonegação", diz o secretário da Fazenda, Fernando Dall'Acqua. A dificuldade de fiscalização do setor, atualmente, ocorre porque existem quatro alíquotas diferentes para o álcool combustível e uma para o doméstico, entre 19% e 25%.

"Ainda que as usinas de álcool emitam nota fiscal em todas as saídas, nada garante que o ICMS vai ser recolhido", diz Dall'Acqua. Uma das principais formas de sonegação, conta o secretário, é o chamado "álcool molhado". Trata-se da ação de intermediários que compram das usinas álcool anidro - isento de ICMS -, adicionam 5% de água e o transformam em álcool hidratado. Esse combustível, que deve ser taxado em 25%, é vendido sem nota fiscal aos postos.

O novo modelo de fiscalização da Secretaria da Fazenda

**GOVERNO ELETRÔNICO INCLUI AINDA IPVA E BEC**



Dall'Acqua: "O índice de sonegação caiu praticamente a zero"

**CUSTO ATÉ HOJE FOI DE US\$ 137 MILHÕES**

Notícia mostrando a vontade política do governador Mário Covas com relação às mudanças na SEFAZ

(Fonte: jornal "O Estado de São Paulo", 20 fevereiro de 2002)

## A.13 - Missão do BID para recursos para a Promocat

# FOLHA DO FAZENDÁRIO

INFORMATIVO DA SECRETARIA DA FAZENDA DE SÃO PAULO

ANO 1 Nº 3 - OUTUBRO/1996

### Missão da Fazenda vai ao BID em busca de Recursos

Uma equipe composta por coordenadores e diretores de importantes setores da Secretaria da Fazenda esteve em missão no BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) em busca de recursos financeiros para o Promocat e para o Promocaf. Esses contratos de financiamento somam US\$ 135 milhões, sendo metade a contrapartida do Estado. A missão da Fazenda apresentou e discutiu com técnicos do BID detalhes dos projetos já elaborados. A instituição financeira internacional escolheu os projetos e já está ultimando os detalhes para iniciar as liberações de recursos.

Continua na pág. 2.

### Parceria entre a Fazenda e o SIMPI

A Secretaria da Fazenda está participando do projeto Empresa Aberta - Legalização Sem Complicação, em parceria com o Simpi (Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo, que tem ainda a colaboração da Junta Comercial do Estado e da Receita Federal. O projeto tem como objetivo reduzir de cerca de 40 dias para 24 horas o tempo para a abertura de novas empresas.

Trata-se de um aspecto da nova filosofia de trabalho implantada na Secretaria da Fazenda, qual seja a de unir esforços, como a parceria com o Simpi, para facilitar a vida do contribuinte.

Em funcionamento desde o dia 2 de setembro passado, na sede do Simpi, na Avenida Rebouças, 1.761, Capital, o posto de atendimento da Coordenação da Administração Tributária no local já expediu cerca de 300 inscrições estaduais. No mês de setembro, foram concedidas 160 inscrições, das quais 16 somente num dia.

O Simpi forneceu as dependências, equipamentos e pessoal de apoio, que recebeu treinamento na Escola Fazendária (Fazesp), para dar atendimento aos candidatos à abertura de empresas. Nesse local, a Fazenda está apta a expedir inscrição estadual para esta-belecimentos a serem abertos na Capital, São Bernardo do Campo, Guarulhos e Osasco.

O interessado deve reunir a documentação necessária e dar entrada no posto da Junta Comercial, depois passar pelo guichê da Receita Federal e finalmente no posto da Secretaria da Fazenda para retirar a inscrição. Se toda a documentação estiver em ordem, a passagem pelos três órgãos não ultrapassa duas horas.



O governador Mário Covas discursando no Palácio dos Bandeirantes durante solenidade de lançamento da GIA Eletrônica.

## GIA Eletrônica é lançada em solenidade no Palácio

Uma solenidade realizada no Palácio dos Bandeirantes, dia 16 de outubro, marcou o lançamento oficial da GIA Eletrônica (Gota de Informação e Apuração do ICMS em meio magnético). A cerimônia, presidida pelo governador Mário Covas, contou com a presença de cerca de 800 pessoas: empresários, secretários de Estado, contabilistas, agentes fiscais de renda e outros convidados, que conheceram detalhes da implantação da GIA Eletrônica e do importante Programa de Modernização da Coordenação da Administração Tributária (Promocat), da Secretaria da Fazenda.

"Estamos trabalhando para modernizar o Estado brasileiro e, consequentemente, o Estado de São Paulo. Resultados dessa modernização já são visíveis e responsáveis pelas recentes tomadas de decisão de investimentos convenientes para São Paulo", destacou o governador Covas. Em seu discurso, o governador explicou que o Promocat é fator decisivo para ganhar a guerra fiscal.

Covas elogiou o trabalho desenvolvido pela Secretaria da Fazenda, em especial a

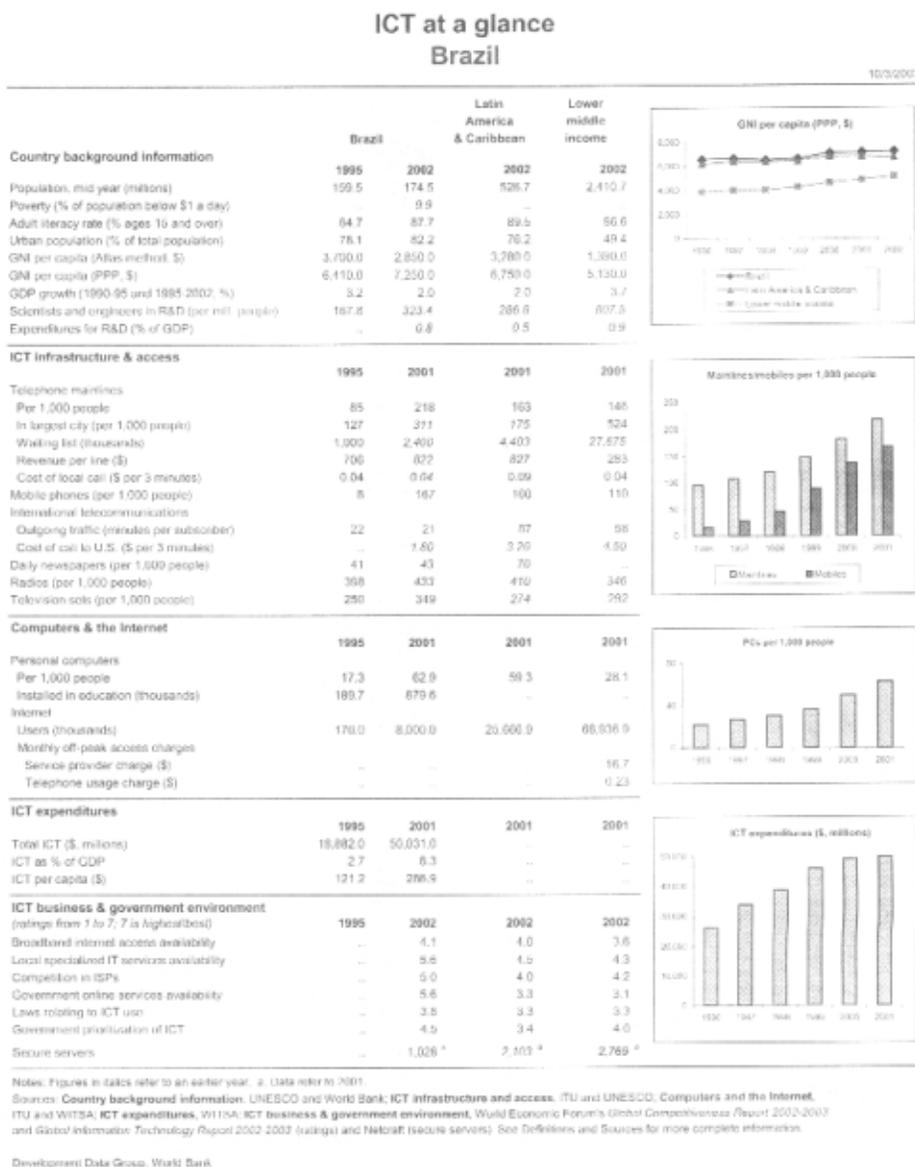
CAT, pela implantação do Promocat. Agradeceu também as entidades que colaboraram para o sucesso da implementação da GIA Eletrônica. Segundo o governador, com essas providências tomadas pela Fazenda, o contribuinte terá sua vida facilitada, em relação às obrigações com o fisco estadual.

Durante o evento foi exibido um vídeo no qual o secretário Yoshiaki Nakano destacou a importância da parceria com as diversas entidades, de alguma forma envolvidas na questão do ICMS. Discorreu ainda sobre a mudança de relacionamento do Estado com a sociedade: "Isso significa ver o contribuinte como cliente", afirmou Nakano.

O coordenador da CAT, Clóvis Panzani, fez um relato sobre o desenvolvimento do Promocat e a implantação da GIA Eletrônica. Disse que o Programa não tem o objetivo apenas de aumentar a arrecadação, mas possibilitar a redução de custos, ao contribuinte e ao Estado, diminuir a inadimplência e, em consequência, a concorrência predatória, produzida pelos maus contribuintes.

Fonte: "Fazendário" outubro de 1996 indicando a ida de Missão ao BID para o Promocat e lançamento da Gia Eletrônica em disquete, no Palácio dos Bandeirantes.

## A.14 - Gráfico ICT at a glance Brasil



Fonte: World Bank, [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com), em dezembro de 2003